

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**El programa "Comunidades Solidarias" en el marco del
régimen de bienestar salvadoreño: dimensiones de
desigualdad de género**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ana Ruth Cevallos Barahona

Directores

Bibiana Medialdea García
Francisco Javier Loscos Fernández

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública

Tesis Doctoral

**EL PROGRAMA “COMUNIDADES SOLIDARIAS”
EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR SALVADOREÑO:
DIMENSIONES DE DESIGUALDAD DE GÉNERO**

Ana Ruth CEVALLOS BARAHONA

Dirección:
Bibiana MEDIALDEA GARCÍA
Fco. Javier LOSCOS FERNÁNDEZ
(Universidad Complutense de Madrid)

Madrid, 2017

Agradecimientos

Quiero expresar mi estima y gratitud a quienes han contribuido a la culminación de este trabajo.

- Infinitas gracias para la Dra. Bibiana Medialdea y el Dr. Javier Loscos, quienes han brindado un seguimiento responsable y cercano durante todo el proceso de investigación. Gracias por confiar en mí y gracias por sus orientaciones y aportes.

- Especial gratitud para María Pazos Morán (Jefa de Estudios de Investigación del Instituto de Estudios Fiscales), quien ha sido mi inspiración a lo largo de estos años. Gracias por el apoyo profesional y personal. Ha sido para mí una verdadera escuela de vida.

- Por otro lado, expreso mi más sincera gratitud a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y especialmente a su personal del área de becas, quienes durante mucho tiempo brindaron un apoyo incondicional y cercano.

- También quiero agradecer a mi familia en España, mis amigas y amigos, quienes han sido un soporte invaluable en todo momento.

- Especial agradecimiento a mi madre, por siempre estar. También para toda mi familia en El Salvador.

ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
Agradecimientos	iii
Índice de Tablas	ix
Índice de Gráficos	xi
Acrónimos utilizados	xiii
SUMMARY	xv
RESUMEN	xix
INTRODUCCIÓN	1
i. Planteamiento	1
ii. Preguntas de investigación, hipótesis y objetivos	6
iii. Alcance y relevancia	8
iv. Enfoque metodológico	10
v. Limitaciones del enfoque metodológico	18
vi. Periodo de análisis y fuentes de información	19
vii. Principales resultados	20
viii. Aclaraciones sobre el lenguaje	22
ix. Aclaraciones sobre la utilización de acrónimos	22
x. Guía de presentación	22
 Capítulo I:	
LOS REGÍMENES DE BIENESTAR COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS	25
1.1. ANTECEDENTES: DE LA POLITICA SOCIAL AL ESTADO DEL BIENESTAR. PARADIGMAS DE INFLUENCIA	26
1.2. DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LOS REGÍMENES DE BIENESTAR	30
1.2.1 Regímenes de bienestar: Modelo liberal, modelo corporativista y modelo social demócrata	32
1.2.2 Críticas a los fundamentos del Estado del bienestar:	
Perspectivas de ciudadanía e igualdad	35
<i>A) Críticas al enfoque de regímenes de bienestar</i>	<i>44</i>
<i>B) La familia y el género en los regímenes de bienestar</i>	<i>47</i>
1.3. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN DISTINTOS ENFOQUES	54

1.3.1	Alcance de la protección social en el marco del enfoque asistencial y del aseguramiento (seguro social y seguridad social)	54
1.3.2	Componentes de la protección social según fuentes de financiamiento	58
1.4.	CONCLUSIONES PRELIMINARES	61

Capítulo II:

AMERICA LATINA: PANORAMA DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR E IMPLICACIONES DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL (NPS)

67

2.1.	LOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA	68
2.1.1.	Argumentos sobre la aplicabilidad del enfoque en América Latina	68
2.1.2.	Identificación de los regímenes de bienestar en la región	71
	A) Aportes de la literatura de la corriente principal	71
	B) El papel de las familias y el género en regímenes de bienestar informales	80
2.2.	LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y LAS REFORMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL: INSTAURACIÓN DE LA NPS	85
2.2.1.	Evolución de los regímenes de bienestar e impactos de las reformas	85
2.2.2	Implicaciones de género en el marco de la instauración de la NPS y de los PTMC	89
2.2.3	Alcance de la protección social en el marco los nuevos enfoques	92
	A) Redes mínimas de seguridad	92
	B) Manejo social del riesgo	93
	C) Enfoques hacia el universalismo	95
2.3.	CONCLUSIONES PRELIMINARES	98

Capítulo III:**LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA (PTMC) EN AMÉRICA LATINA 103**

3.1. CONTENIDO Y MODALIDADES DE LOS PTMC	103
3.1.1. Elementos definitorios	103
3.1.2. Modalidades de PTMC	106
3.2. EVOLUCION Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PTMC EN AMÉRICA LATINA	110
3.3.1. Variedades de PTMC en América Latina	110
3.3.2. Las mujeres, receptoras prioritarias de las ayudas	111
3.3.3. Expansión de los PTMC	113
3.3.4. Los PTMC según régimen de bienestar	115
3.3.5. Impactos de los PTMC	119
3.3.6. Los impactos de género de los PTMC	123
3.3. CONCLUSIONES PRELIMINARES	132

Capítulo IV:**CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR SALVADOREÑO 135**

4.1. ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES	135
4.1.1. Resultados en materia de mercantilización de la fuerza de trabajo	135
A) Mercado de trabajo e ingresos	136
B) Pensiones y seguridad social	142
4.1.2. Resultados en materia de desmercantilización del bienestar	143
A) Gasto público social	143
B) Gasto privado en salud	145
4.1.3. Resultados en materia de desfamiliarización	147
A) Incidencia de los cuidados en la inserción laboral	148
B) Situación actual de la oferta y demanda de cuidados	150
4.1.4. Desempeño del régimen: pobreza y desigualdad	154
4.2. PRINCIPALES HALLAZGOS	157
4.3. CONCLUSIONES PRELIMINARES	164

Capítulo V:

COMUNIDADES SOLIDARIAS: GRADOS Y DIMENSIONES DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO	167
5.1. ANTECEDENTES: EL PROGRAMA “RED SOLIDARIA”	167
5.2. COMUNIDADES SOLIDARIAS EN EL MARCO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL	171
5.2.1. Ejes y componentes de Comunidades Solidarias Rurales	173
5.2.2. Ejes y componentes de Comunidades Solidarias Urbanas	176
5.2.3. Relevancia de Comunidades Solidarias como estrategia social	178
5.3. ANÁLISIS DEL PROGRAMA Y PRINCIPALES RESULTADOS	181
5.4. CONCLUSIONES PRELIMINARES	195
CONCLUSIONES.....	199
C.1. APORTACIONES DE LA LITERATURA PARA EL ANÁLISIS ...	199
C.2. PRINCIPALES HALLAZGOS	204
C.3. RECOMENDACIONES	209
C.4. INVESTIGACIONES FUTURAS	212
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	215
ANEXOS.....	237
Anexo n° 1: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE....	239
Anexo n° 2: EJES Y COMPONENTES DE CSR	245
Anexo n° 3: PROGRAMA “NUESTROS MAYORES DERECHOS”:	
Contenido de Eje 1, componente 3 de CS	249
Anexo n° 4: CAPACITACIONES POR EJE TEMÁTICO Y OBJETIVOS CONTENIDOS EN CSR	253
Anexo n° 5: EJES Y COMPONENTES DE CSU.....	257
Anexo n° 6: PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS CONTENIDOS EN EL SPSU.....	265

Índice de tablas

Tabla i: Criterios para el análisis de la desigualdad de género contenidas en CS.....	15
Tabla ii: Criterios para el análisis de CS	17
Tabla 1: Policy Gender Regimes	51
Tabla 2: Caracterización de los enfoques de protección social	55
Tabla 3: Tipología de las transferencias según función	107
Tabla 4: Modelos de PTCM y criterios para la determinación de los pagos	108
Tabla 5: Tipología de las transferencias según función y condicionalidad asociada	109
Tabla 6: Agrupación de los PTCM de América Latina y el Caribe según modelo de funcionamiento	111
Tabla 7: Población receptora y beneficiaria de los PTCM (Muestra de países)	112
Tabla 8: Alcance de los PTMC en América Latina y el Caribe (2009-2011)	116
Tabla 9: Los PTCM según regímenes de bienestar. Inversión en PTCM/PIB y cobertura de la población total	117
Tabla 10: Estructura de la población ocupada total, por sector de actividad Económica	136
Tabla 11: Monto promedio de pensiones de invalidez y vejez (USD, 2014)	143
Tabla 12: Gasto social/PIB total y sectorial (%)	144
Tabla 13: Gasto público social en relación al gasto público total (%)	144
Tabla 14: Gasto de bolsillo en salud. Número de hogares y monto del gasto por hogar	146
Tabla 15: Indicadores generales relacionados con el gasto de bolsillo en salud (2006)	146
Tabla 16: Indicadores de empobrecimiento relacionados con el gasto de bolsillo en salud	147
Tabla 17: Población ocupada urbana que participa en servicio doméstico y familiar y/o no remunerado (% del total)	149
Tabla 18: Demanda potencial de cuidados por diversos criterios	150

Tabla 19: Oferta de cuidados para población dependiente menor de 12 años (2013)	152
Tabla 20: Oferta de cuidados para población dependiente	153
Tabla 21: Porcentaje de hogares según condición de pobreza	155
Tabla 22: Porcentaje de hogares según condición de pobreza y zona geográfica ...	156
Tabla 23: Ejes de intervención de “Red Solidaria”	169
Tabla 24: Corresponsabilidades de “Red Solidaria a la Familia”	170
Tabla 25: Ejes y componentes de CSR	173
Tabla 26: Ejes y componentes de CSU	176
Tabla 27: Composición del bono de educación en CSU	177
Tabla 28: Relación entre el SPSU y CS	179
Tabla 29: Análisis de las dimensiones de género de CS	182
Tabla 30: Resumen de resultados CS	184

Índice de gráficos.

Gráfico 1: América Latina y el Caribe (18 Países): Evolución de la cobertura de los PTCM. 2000-2012. (En porcentajes de la población total)	114
Gráfico 2: Evolución del PIB per cápita a precios corrientes (USD)	137
Gráfico 3: Tasa de desempleo abierto urbano (%). Población de 15 años y más ...	138
Gráfico 4: Tasa de subempleo urbano (%)	140
Gráfico 5: Tasa de población asalariada en empleos informales. Nacional y por zona geográfica	141
Gráfica 6: Gasto de bolsillo y gasto público social en relación al PIB (%)	145
Gráfico 7: Coeficiente de Gini	154

Acrónimos utilizados

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista
BCR: Banco Central de Reserva
BM: Banco Mundial
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CS: Comunidades Solidarias.
CSR: Comunidades Solidarias Rurales.
CSU: Comunidades Solidarias Urbanas.
ECOS: Equipos Comunitarios de Salud
EHPM: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples
FMI: Fondo Monetario Internacional.
FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
IFI: Instituciones Financieras Internacionales
IIMM: Índice Integrado de Marginalidad Municipal
ISI: Industrialización Sustitutiva de Importaciones
MINSAL: Ministerio de Salud de El Salvador
MSR: Manejo Social del Riesgo
NPS: Nueva Política Social
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONG`S: Organizaciones No Gubernamentales
ORMUSA: Organización de Mujeres Salvadoreñas
OSC: Organizaciones Sociales y Comunitarias
PATI: Programa de Ayuda Temporal al Ingreso
PEA: Población Económicamente Activa
PMA: Países Menos Adelantados.
PTMC: Programas de Transferencia Monetaria Condicionada.
SPSU: Sistema de Protección Social Universal.

THE "COMUNIDADES SOLIDARIAS" PROGRAM IN THE SALVADORIAN WELFARE REGIME FRAMEWORK: DIMENSIONS OF GENDER INEQUALITY

-SUMMARY-

This research analyzes the "Comunidades Solidarias" program, which has been implemented in El Salvador since 2005. The program is evaluated using the Salvadorian welfare regime framework¹ taking into account the gender perspective.

The motivation for this study is to verify the central role that women play in the framework of Conditional cash transfers programs. These programs are aimed at combating poverty and have been implemented in different countries, as a result of the establishment of the New Social Policy. Consequently, they derive from "Social Risk Management" approach, where poverty is understood as an investment problem in human capital. As a result, the logic of the programs is aimed at reducing social risks on a short term by assigning a monetary transfer to help cover the opportunity cost involved in investing in assets such as education and health; however, fundamentally it favors the accumulation of capital in the long run. It means that with better education, the people will eventually get employed with better jobs, which will let them to overcome poverty (León, 2008).

Within the logic of the working of these programs, the promotion of women as responsible for the care is implied as a general rule. Therefore, they are incorporated as holders of the transfers in exchange for performing various tasks aimed at fostering the accumulation of capital - health, education - of their children. This is the original and predominant mechanism for these kinds of programs. However, this logic has differed between different countries, depending on their conceptions of poverty.

¹ The Welfare regime approach overcomes the main state role in welfare supply. Its main contribution is the explicit recognition of families and gender relations in the "commodification" configuration (the capacity of labor market to provide paid employment), "decommodification" (the way welfare states weaken cash nexus when they guarantee some rights in an independent way about labor market) and "defamiliarization" (the way people depend on their family as welfare provider). Cfr. Esping-Andersen (1999), Orloff (1996), Sainsbury (1994) y Martínez Franzoni (2007).

In the context of “Comunidades Solidarias”, the concern arises due to the factor that the program implemented in the country would present the logic described above. However, this applies to only the rural areas, while in the urban area the program acquires other characteristics that would distance it from that operating scheme. As a consequence, there are concerns about the increment of inequality between the geographical areas, due to the differences in the public policy, especially taking into account that this is the main non-contributory social strategy applied in the country. The implications of this program take on a larger dimension by placing it within the framework of the Salvadoran welfare regime, since the priority is to implement programs of this nature - non-contributory – in front of high proportion of the population, unable to sell their labor force in adequate conditions.

Consequently, the population does not have the resources to face the risks on its own, or they cannot manage to get the social services of contributory nature. Therefore, this program is established as the priority strategy to decommodify the welfare of the population.

In order to achieve this, the program incorporates “demand incentives” mechanisms (cash transfers) and “supply incentives” (improvements in infrastructure and services). However, the decommodifying capacity of the former ones is arguable, considering the low amount of the cash transfer and the approach being focused, conditional and temporal. This means that they are assigned under “merit” criteria as compared to the need and rights. However, the program also contains actions, which could help “decommodify”, incorporating “supply incentives” and getting into a Universal Social Protection System, whereby they can reach social benefits due to the rights.

In the context of this debate, the question that arises is the gender implications of the program, as already mentioned. This does not happen solely because of the “maternalist” emphasis, but also because of the scarce provision of services offered in the Salvadorian welfare regime to different people (infant, disability, elderly, etc.).

Therefore, with a “familiarist orientation” and due to the lack of consideration of these needs, it is expected that the program will not decrease gender inequalities.

For this reason, this analysis has taken into account the social welfare regimen criteria. If we did not consider to do this, it will lead to biased conclusions, insofar as it would obviate the way in which different practices of resource allocation are defined and, in turn, the way in which gender structures this aspect (Rodríguez, 2012; Martínez Franzoni, 2005, 2007).

In spite of the potential of the regional social welfare approach, at both theoretical and analytic level, it is important to highlight that few studies used this framework. The approach can be explained in a variety of ways of welfare, mainly in countries where informal arrangements and family take a relevant role, such as El Salvador (Martínez Franzoni, 2005; Gough, 2013; Marcel y Rivera, 2008). Consequently, within the particular Salvadorian welfare regimen, the analyzed program has special relevance.

In this context, we ask; what are the gender inequalities that are identified in the program? In addition, the results to this question are asked in the context of the Salvadorian welfare regimen.

For this purpose, it was used as a two levels analysis. First, the Salvadorian welfare regimen system is approached with the use of indicators in order to analyze different dimensions -commodification, decommodification and defamiliarization - and to determine the way the results are determined by gender.

Secondly, the “Comunidades Solidarias” program is also analyzed. by constructing an analytical matrix, where two theoretical-empirical perspectives are incorporated, gender equality and pro – poverty. From this, we derive indicators to guide the analysis around gender equality, and, where the program is evaluated, to see if it has impacts on the principles such as anti-poverty, anti-exploitation, anti-social value, anti-marginalization and anti-equity principles.

This analysis will contribute to the discussion on the implications of the conditional cash transfer programs from a gender perspective. With this analytical framework, the study adds to the discussion in three distinct ways. In the first place, within the “Comunidades Solidarias”, two logics are taken into account; a tendency in favor and the other against it.

This occurs owing to the fact that, the program involves distinct measures according to the geographic locations. In general, while urban women are promoted as the direct holders of benefits in favor for employability and maternalists criteria. In contrast, women in rural areas are incorporated in the roles of housewives and the ones in charge of taking care of their children. Consequently, gender component of the program will act as an element of social stratification to the detriment of women in rural areas of the country.

In the second place, it would be verified that there exist different degrees of gender inequality that affect several dimensions and in many ways, which needs to be carefully considered as part of the recommendations on public policy. Finally, the importance of this program in the welfare regime in the country is verified. Therefore, it is imperative to discuss the implications of these findings not only from a gender perspective, but also from a human rights perspective, given that the focused, temporal and conditional character of the program, its capacity to decommodify welfare will be questioned, especially for women in the rural areas, as discussed already.

Key words: Conditional cash transfer programs – Gender – Welfare regime – Social protection – Gender inequality

EL PROGRAMA “COMUNIDADES SOLIDARIAS” EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR SALVADOREÑO: DIMENSIONES DE DESIGUALDAD DE GÉNERO

-RESUMEN-

En esta investigación se analiza el programa “Comunidades Solidarias”, implementado en El Salvador desde el año 2005. Se evalúa en el marco del régimen de bienestar² salvadoreño y desde una perspectiva analítica de igualdad de género.

La motivación surge de verificar el rol central que desempeñan las mujeres en el marco de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada. Se trata de programas orientados al combate de la pobreza que han sido implementados a lo largo de diversos países, como resultado de la instauración de la Nueva Política Social. En consecuencia derivan del enfoque de “Manejo Social del Riesgo” en donde la pobreza es entendida como un problema de inversión en capital humano y consecuentemente, la lógica de los programas se orienta a reducir los riesgos sociales en el corto plazo- asignando una transferencia monetaria para ayudar a cubrir el coste de oportunidad que implica invertir en activos como la educación y la salud- pero fundamentalmente en el largo plazo- propiciando la acumulación de capital-. Es decir, básicamente se esperaría que con una mejor educación, las personas eventualmente logren incorporarse en empleos que les permitan superar su condición de pobreza (León, 2008).

Dentro de su lógica de funcionamiento se impone como regla general la promoción de las mujeres como responsables de los cuidados. Por lo tanto se les

² El enfoque de regímenes de bienestar permite superar la centralidad de la figura del Estado en materia de la provisión de bienestar. El principal aporte del enfoque radica en el reconocimiento explícito de las familias y las relaciones de género en la configuración de la “mercantilización” (la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado, así como la calidad de dicho trabajo), “desmercantilización” (el grado en que los Estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado) y “desfamiliarización” (el grado de dependencia del individuo respecto de la familia como proveedora de bienestar). Cfr. Esping-Andersen (1999), Orloff (1996), Sainsbury (1994) y Martínez Franzoni (2007).

incorpora como titulares de las transferencias a cambio de desempeñar diversas funciones orientadas a favorecer la acumulación de capital –salud, educación– de sus hijas e hijos. Este constituye el mecanismo original y predominante de este tipo de programas, no obstante su lógica ha adquirido diversas modalidades a lo largo de los distintos países acorde con variadas concepciones de pobreza.

En este marco, la preocupación se suscita debido a que el programa implementado en el país presentaría la lógica antes descrita. No obstante, esto ocurre únicamente en la zona rural, mientras que en la zona urbana el programa adquiere otras características que lo alejarían de dicho esquema de funcionamiento. En consecuencia, surge la preocupación de que por medio de dicha política pública pudieran estarse acentuando las desigualdades entre ambas zonas geográficas, considerando además que se trata de la principal estrategia de social de carácter no contributivo aplicada en el país.

Las implicaciones de dicho programa adquiere mayor envergadura al ubicarlo en el marco del régimen de bienestar salvadoreño, pues se constata la prioridad de implementar programas de esta naturaleza -no contributiva- ante la alta proporción de la población que no logra mercantilizar su fuerza de trabajo en condiciones adecuadas.

En consecuencia no disponen de los recursos para afrontar los riesgos por sí mismas, o bien no reúnen las condiciones para beneficiarse de servicios sociales de naturaleza contributiva. Por tanto, dicho programa se instaure como la estrategia prioritaria para desmercantilizar el bienestar de dicha población.

Para ello se incorporan mecanismos de “incentivos de demanda” (las transferencias monetarias) e “incentivos de oferta” (infraestructura y mejora de servicios). Sin embargo, la capacidad desmercantizadora de los primeros es debatible, considerando que las ayudas monetarias son de escasa cuantía y de naturaleza focalizada, condicional y temporal, por lo que se asignan en base un criterio de “mérito” más que de derechos. Sin embargo, el programa también contiene entre sus componentes medidas que podrían contribuir a la desmercantilización en la medida que incorpora “incentivos de oferta” y se inserta dentro de un Sistema de Protección

Social Universal, por medio del cual se logra acceder a diversos beneficios sociales en base a un criterio de derechos.

En el marco de este debate surge también la duda sobre las implicaciones de género del programa, como ya se ha mencionado. Pero no ocurre únicamente por el énfasis “maternalista”, sino que además porque a la luz de los resultados del régimen de bienestar salvadoreño se verifica la escasa provisión de servicios de cuidado para diversas poblaciones -infancia, dependencia-por discapacidad o envejecimiento-, etc.-. En consecuencia con un programa con clara orientación familiarista y con escasa consideración sobre este tipo de necesidades, previsiblemente se socaven las desigualdades en las relaciones de género.

Por estas y otras razones es que se ha considerado pertinente el análisis del programa en el marco de las características del régimen de bienestar. Pues de no considerarlo se obtendrían conclusiones parcializadas, en la medida que se obviaría la forma en la que se definen las distintas prácticas de asignación de recursos y a su vez, la forma en la que el género estructura las mismas (Rodríguez, 2012; Martínez Franzoni, 2005, 2007).

Es de destacar que el enfoque de regímenes de bienestar en la región también es un aspecto relativamente poco analizado pese a su potencial como herramienta teórico-analítica que permitiría aproximarse a los distintos arreglos para la producción de bienestar, principalmente en países donde predominan los arreglos informales y donde la familia ocuparía un rol preponderante, como ocurre en el caso de El Salvador (Martínez Franzoni, 2005; Gough, 2013; Marcel y Rivera, 2008). En consecuencia, ante estos rasgos particulares del régimen de bienestar salvadoreño la posición del programa analizado adquiere especial relevancia.

En este marco básicamente se cuestiona ¿Cuáles son las desigualdades de género que se identifican en el programa? Y adicionalmente se cuestionan los resultados de esta pregunta ante las especificidades del régimen de bienestar salvadoreño.

Con tal propósito se desarrollan dos niveles de análisis. El primero referido al régimen de bienestar salvadoreño, al que se hace una aproximación por medio de una

serie de indicadores a fin de analizar sus diversas dimensiones -mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización- y determinar la forma en la que el género define los resultados de las mismas.

En el segundo nivel se evalúa el contenido del programa “Comunidades Solidarias”, a partir de la construcción de una matriz analítica donde se integran dos perspectivas teórico-empíricas referidas al concepto de igualdad de género y al carácter pro-pobre del programa. De esto derivan una serie de ejes de análisis-indicadores- que orientan el análisis en torno a un concepto de igualdad de género en donde se evalúa si el programa incide en los principios de anti/pobreza, anti/explotación, anti/valoración social, anti/marginalización y anti/ desigualdad. Finalmente se ponderan las diversas dimensiones evaluadas y se contrastan con los resultados del régimen de bienestar salvadoreño, a fin de determinar si las mismas responden oportunamente a las necesidades del entorno de protección social o bien, contribuyen a acentuar las diversas desigualdades identificadas en el mismo.

Este análisis pretende aportar a la discusión sobre los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada y sus implicaciones desde una perspectiva de género. Con el marco analítico aplicado se aporta a dicha discusión con tres hallazgos fundamentales. En primer lugar, que en el caso de “Comunidades Solidarias” actúan dos lógicas contrapuestas en materia de igualdad de género, por un lado una tendencia en favor y por otro lado una tendencia en contra.

Esto ocurre en la medida que el programa contiene medidas diferenciadas según zona geográfica y en términos generales, mientras a las mujeres de la zona urbana se les promueve en cuanto titulares directas de beneficios en favor de su empleabilidad y al margen de criterios maternalistas; contrariamente ocurre con las mujeres de la zona rural, pues se les incorpora en cuanto a madres y responsables del cuidado de sus hijas e hijos. En consecuencia, el contenido de género de dicho programa actuaría como elemento de estratificación social en detrimento de las mujeres de la zona rural del país.

Derivado de lo anterior, en segundo lugar se verificaría que existen diversos grados de desigualdad de género que afecta diversas dimensiones y en variados

sentidos, por lo que sería pertinente retomarlo como parte de las recomendaciones en materia de política pública. Finalmente se verifica el carácter central de este programa en el marco del sistema de protección social del país. Por tanto resulta imperativo discutir sobre las implicaciones del mismo desde una perspectiva de género pero también desde una perspectiva de derechos, dado que el carácter focalizado, temporal y condicional del mismo pondría en entredicho su capacidad para propiciar la desmercantilización de bienestar, principalmente para las mujeres de la zona rural como ya se ha visto.

Palabras clave: Programas de transferencia monetaria condicionada – Género - Régimen de bienestar – Protección social – Desigualdad de género

INTRODUCCIÓN

i. Planteamiento.

Los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) surgen en América Latina a principios de los noventa, pero constituyen la principal estrategia derivada de la Nueva Política Social (NPS) que se instaura en la región en la década de los ochenta. Es decir, en términos generales surgen como resultado de un cambio de paradigma de bienestar, iniciado con las reformas estructurales de principios de los ochenta.³

Estos programas se insertan dentro de la lógica del paradigma residual (Barba, 2005; Barrientos, 2004, 2009), y se originan en una etapa posterior a las primeras medidas, que provocaron diversos problemas de pobreza y vulnerabilidad⁴ (Draibe y Riesco, 2006; Barrientos, 2004, 2009). En consecuencia, el origen de estos programas se inscribe en el marco del replanteamiento de la estrategia neoliberal aplicada a inicios de los ochenta, y responde a la necesidad planteada por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) de afrontar el “coste social del ajuste” de las primeras medidas (Molyneux, 2007).

Con los programas se continúa con la lógica de subsidios focalizados de las primeras medidas de carácter residual, pero bajo un nuevo enfoque de protección social como es el Manejo Social del Riesgo (MSR). Bajo dicho esquema se supone, entre otros

³ El cambio se origina con la crisis de la deuda de 1982, que afectó a varios países, por lo cual se adoptaron una serie de medidas de ajuste estructural impulsadas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Esto llevó a una redefinición de la matriz de bienestar en la región. De acuerdo con Barrientos (2004), hasta finales de los setenta en la región predominó un régimen de bienestar *corporativo-informal*, inspirado en el modelo de bienestar corporativo propuesto por Esping-Andersen (1990). Bajo este modelo, la protección social se basó en un enfoque universalista -en salud y educación principalmente- y se instauró un sistema de protección basado en la seguridad social. No obstante, en diversos grados, los países de la región presentaron estratificación en el acceso de la población a dichos beneficios y se excluyó al sector informal. Posteriormente, con la crisis, este modelo es reemplazado por lo que Barrientos (2004) denomina régimen *liberal-informal*, donde la orientación de la protección social cambia considerablemente, limitándose las políticas sociales a medidas residuales, focalizadas y centradas únicamente en intervenciones concretas de atención a la pobreza.

⁴ Las primeras medidas aplicadas tuvieron como objetivo la liberalización comercial, la privatización y la desregulación a fin de lograr estabilidad macroeconómica. En este marco, la política social queda supeditada a dichos objetivos y, en consecuencia, se instaura la creencia de focalizar los recursos, por considerar que no estaban siendo eficientemente asignados (Tokman, 2006b; Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006; Barrientos, 2004, 2009).

aspectos, que la condición de pobreza deriva de un bajo nivel de inversión en capital humano (Villatoro, 2005; León, 2008).

En consecuencia, los programas asumen que la carencia en capital humano genera vulnerabilidad para afrontar períodos de crisis económica o para acceder a los servicios sociales públicos. Consecuentemente, se orientan a reducir los riesgos sociales, así entendidos. Por tanto, en el corto plazo alivian el riesgo de pobreza por medio de la asignación de una transferencia monetaria que permita el acceso a los diversos componentes del capital humano -básicamente salud y educación- y se espera que esto contribuya en el largo plazo a la acumulación de capital (León, 2008).

Presentan un carácter “condicional”, pues las transferencias se entregan generalmente a la madre a cambio del cumplimiento de una serie de acciones encaminadas al logro de los objetivos del programa (por ejemplo, en materia de salud se demanda el cumplimiento de controles de vacunación de sus hijas e hijos). Por tanto, se perfilan como una estrategia que parte de la idea del mérito en la pobreza (Rodríguez, 2012). En consecuencia, los programas propiciarían el “buen comportamiento” como condición para la asignación de las transferencias y permitirían el acceso a programas universales -salud, educación- supeditado a la idea de “derechos con responsabilidades” (Fiszbein y Schady, 2009; Martín, 2013).

Las características fundamentales de los PTMC se justifican básicamente por un criterio de eficiencia. En este sentido, su carácter focalizado y condicional contribuiría a promover una conducta óptima para la superación de la pobreza (Rodríguez, 2012). Bajo esta lógica también se incorporan supuestos del comportamiento y de la racionalidad de los hombres y de las mujeres. No obstante, bajo este criterio se promueve a éstas últimas como las principales receptoras de dichas ayudas, pues se asume que su racionalidad se encuentra mejor alineada con las necesidades de sus hijas e hijos y, por lo tanto, cumplirían de mejor manera las condicionalidades (Fiszbein y Schady, 2009).

Este último aspecto ha suscitado innumerables críticas. Los PTMC, al derivar de la NPS, también surgen con la idea de “visibilizar” a las mujeres que habían sido

afectadas en el marco de la aplicación de los programas de ajuste estructural.⁵ No obstante, como sostienen Cornwall, Gideon y Wilson (2008), ahora el problema no sería la ausencia de las mujeres en las políticas, sino la forma en que son consideradas y las implicaciones que esto representa. Su incorporación se realiza como responsables de los cuidados, de lo cual depende el funcionamiento de este tipo de programas (Chant, 2006).

En consecuencia, se afirma que la lógica de los PTMC instaure como regla el maternalismo en el acceso de los servicios sociales. Bajo esta perspectiva, también se atribuye a dichos programas la instauración de una “cultura del maternalismo”, que paralelamente pudiera crear un camino diferente para la transmisión intergeneracional de la pobreza (Antonopoulos, 2013; Martínez Franzoni y Voorend, 2009).

Con estas características se ha registrado una expansión de estos programas a lo largo de diversos países, adquiriendo distintas variantes y posicionándose como una estrategia central dentro del sistema de protección social. Parte de esta expansión se explica también por los resultados que, de acuerdo con León (2008), parecen indicar que han sido exitosos con sus objetivos de corto plazo (mejora de tasas de matrícula, asistencia escolar y los índices de salud y nutrición). No obstante, en materia de superación de la pobreza los resultados no son concluyentes. Por lo cual se observaría cierta desconexión entre los objetivos de corto y largo plazo que haría cuestionar la eficiencia y eficacia de dichos programas.

Desde una perspectiva de género, las implicaciones han sido poco analizadas, pues los estudios de los PTMC se concentran en evaluaciones de los impactos relacionados con los objetivos explícitamente declarados en los programas (Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Levy y Rodríguez, 2005). De esta forma, apenas se repara en las implicaciones que dichas actuaciones pueden tener en materia de género, a pesar de que las mujeres ocupan un rol preponderante dentro de la lógica de funcionamiento de dichos programas.

⁵ Las críticas feministas se enfocaron en reclamar lo que denominaron como una “feminización de la pobreza”, atribuida como efecto de los programas de ajuste estructural y sus diversos recortes en materia social (Ochoa, 2015).

Por otro lado, los estudios relativos a los PTMC también se encuentran desvinculados del análisis del *régimen de bienestar*⁶ en que se insertan (Martínez Franzoni, 2005; Rodríguez, 2012). Esto resulta sustancialmente relevante, considerando que dichos programas se basan en un modelo de “autogestión de la pobreza” (Dallorso, 2009), en donde se asigna a las familias -y particularmente a las madres- el rol de garantizar el bienestar de sus hijas e hijos por medio de trabajo no remunerado.

Por tanto, al desvincular su análisis del régimen de bienestar se obvia el sistema institucional que los alberga, así como las distintas prácticas de asignación de recursos que definen los sistemas de protección social. Por el contrario, situar dichos programas dentro del análisis del régimen de bienestar permite comprender la forma en que las características de los mismos responden a la forma en que el Estado, el mercado y los hogares interactúan para proveer y distribuir bienestar, y la forma en que las relaciones de género definen dicha interacción⁷ (Martínez Franzoni, 2005, 2007; Rodríguez, 2012).

Es de destacar que el enfoque de regímenes de bienestar en la región también es un aspecto relativamente poco analizado, pese a su potencial como herramienta teórico-analítica de nivel intermedio (*middle-range categories*), que permitiría aproximarse a los distintos arreglos para la producción de bienestar, principalmente en los países y

⁶ Se trata de una categoría de tipo teórico-empírica diseñada para clasificar los diversos Estados de bienestar. Surge del reconocimiento de las diversas instituciones que participan en el diseño de las políticas del bienestar (Esping-Andersen, 1990), adicionales al Estado. En este sentido, el enfoque de regímenes de bienestar indicaría la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia y, como elemento residual, las instituciones sin fines de lucro del ‘tercer sector’ (Esping-Andersen, 2001). Los aportes pioneros en dicha materia han establecido una serie de criterios para clasificar los regímenes de bienestar, para los que Esping-Andersen (1990) ha sido el principal referente. Dicho autor define una tipología de regímenes de bienestar de acuerdo con los criterios de la relación Estado-Mercado (analizando el grado de satisfacción de las necesidades humanas mediante las políticas sociales antes que por el mercado), la estratificación social (el grado en que se incide en la configuración de las relaciones sociales por medio de la intervención social) y la “desmercantilización” (el grado de subsistencia sin dependencia del mercado, es decir, el grado en que las personas garantizan su bienestar con independencia de su vínculo del mercado). Según estos tres criterios definió la clásica tipología de regímenes de bienestar: modelo liberal, modelo conservador y modelo socialdemócrata. La propuesta de este autor ha sido criticado por concentrarse en la relación Estado-mercado, obviando el papel de las familias y de la división sexual del trabajo en la provisión de bienestar (Orloff, 1996). Ante estas críticas han surgido otras propuestas para hacer tipologías que incorporen el papel de las familias y el género en la provisión de bienestar (Skocpol, 1992; Sainsbury, 1994; Lewis, 1992).

⁷ El enfoque de regímenes de bienestar permite superar la centralidad de la figura del Estado en materia de provisión social. No obstante, como ya se ha mencionado, una de las críticas a la aportación de Esping-Andersen (1990) fue su centralidad en la relación Estado-mercado. Por tanto, adoptar dicho enfoque -aunque es una condición necesaria para revelar otras fuentes de aportación al bienestar- no es suficiente para lograrlo; para ello es necesario el reconocimiento explícito de las familias y de las relaciones de género que definirían también los procesos de “mercantilización”, desmercantilización” y “familiarización”, tal como han sostenido diversas autoras (Orloff, 1996; Sainsbury, 1994; Lewis, 1992) que han criticado el aporte de Esping-Andersen.

regiones que se han modernizado más tardíamente (Draibe y Riesco, 2006) y donde la presencia del Estado en la provisión del bienestar puede ser incluso nula (Martínez Franzoni, 2008). Por tanto, el estudio de regímenes de bienestar permitiría conocer la redistribución de recursos, sea ésta o no liderada por el Estado (Campana, 2015).

Esto resulta particularmente importante en América Latina, dado que la producción de bienestar recae en gran medida sobre las familias y las redes sociales de apoyo, ante la incapacidad de los mercados para incorporar a la población y a que esta pueda acceder a beneficios sociales de índole contributiva. En este sentido, todos los regímenes de bienestar en América Latina poseerían un elemento de informalidad (Barrientos, 2004, 2009; Gough, 2013; Gough y Wood, 2004; Martínez Franzoni, 2005; Marcel y Rivera, 2008). En consecuencia, ante los rasgos informales y familiaristas⁸ de la gran mayoría de regímenes de bienestar, la posición de los PTMC dentro de los mismos adquiere peculiar relevancia, dado que se trata de programas de naturaleza no contributiva que estarían cubriendo a la población excluida (de forma focalizada) y, a la vez, fomentando la participación de las familias -y en específico de las mujeres- en la provisión de bienestar.

En este contexto aunque los PTMC se han expandido en toda la región, las implicaciones de esto pudieran ser variadas, pues en América Latina no existe un modelo único de régimen de bienestar⁹ y, en consecuencia, se registran diversas formas de afrontar el bienestar. No obstante, destaca el hecho que -incluso en los regímenes de bienestar con orientación universalista- el acceso a los beneficios sociales ha sido estratificado (Barrientos, 2004, 2009; Filgueira, 1998). Esto deja en clara desventaja a gran parte de la población de dichos países. Evidentemente, en los países que se ubican

⁸ Referido a la responsabilidad de la familia con respecto al bienestar de sus miembros (Esping-Andersen, 1999).

⁹ Se han propuesto diversas tipologías y criterios para clasificar los regímenes de bienestar de América Latina (Mesa-Lago, 1985, 1990; Huber y Stephens, 2005; Rudra, 2007; Pribble, 2008; Gough, 2013; Barrientos, 2004, 2009; Martínez Franzoni, 2005; Martínez Franzoni y Voorend, 2008, 2009). Una de ellas (Filgueira, 1998) analiza el sistema de prestaciones sociales vinculándolo al desarrollo industrial mediante el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). De acuerdo con esto, establece una tipología para los regímenes de bienestar de la región: *universalista estratificado* (Uruguay, Argentina y Chile, que habrían cubierto a gran parte de su población pero registrarían cierto nivel de estratificación); *regímenes duales* (Brasil, México, Colombia, Venezuela, Panamá y Perú, donde el sistema de seguro social no logró el carácter de universalidad y acentuó la estratificación) y *regímenes excluyentes* (República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, que se caracterizaron por ser elitistas y excluyentes en seguridad social y duales en educación). Es de mencionar que gran parte de las aportaciones sobre los regímenes de bienestar en América Latina han obviado el papel de las familias y del género en la definición de los mismos: únicamente el aporte de Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009) aborda dicha relación.

en regímenes de bienestar más restrictivos o excluyentes, su población se encontraría en peores condiciones para acceder a beneficios sociales y, por lo tanto, predominarían diversas estrategias de sobrevivencia al margen del mercado,¹⁰ llevando a depender de proveedores de bienestar informal (comunidades, ONGs, organismos internacionales y remesas de migrantes) para suplir la carencia de programas e intervenciones públicas (Gough, 2013).

En consecuencia, la preocupación que ha motivado este estudio se concentra en analizar los PTMC en general, y particularmente sus implicaciones de género en el contexto de regímenes de bienestar. Dado que se ha constatado la influencia de la división sexual del trabajo en los distintos regímenes de bienestar, que se basan en un modelo de familia constituido por hombres proveedores y mujeres cuidadoras (Lewis, 1992; Sainsbury, 1999) y en consecuencia, esta creencia ha configurado las distintas formas en que tanto el Estado, como el mercado, las familias y las comunidades asumen los riesgos sociales.

Por tanto, en términos generales surge el interés de cuestionar el régimen de bienestar salvadoreño, de carácter residual y familiarista, que además se trata de un régimen que presenta fallos en materia de superación de la pobreza (Martínez Franzoni y Voorend, 2008, 2009; Filgueira, 1998; Pribble, 2008) y en este marco, surge el interés de identificar las desigualdades de género que se promueven por medio del PTMC aplicado en El Salvador.

ii. Preguntas de investigación, hipótesis y objetivos.

Debido a lo anteriormente expuesto, se considera permitiente analizar las implicaciones de género del PTMC aplicado en El Salvador, denominado “Comunidades Solidarias” (CS), y su ubicación en relación al régimen de bienestar salvadoreño.

Se cuestionan básicamente dos niveles: Por un lado, cuáles son las desigualdades de género que se identifican en el programa y, por otro, se el papel de dicho programa frente a las especificidades del régimen de bienestar salvadoreño. En este sentido, también se plantea como interrogante de qué manera el programa CS responde a los

¹⁰ Esto se da en mayor medida los países de República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Ecuador (Gough, 2013).

resultados del régimen de bienestar, en relación con la mercantilización, desmercantilización¹¹, desfamiliarización¹² y des/igualdad de género. Y en la misma línea se tratará de establecer cuál es la importancia relativa de dicho programa en el régimen de bienestar salvadoreño.

Se parte de la hipótesis de que las características del régimen salvadoreño promoverían la centralidad de CS, debido a la incapacidad del régimen para desmercantilizar el bienestar y la fuerza de trabajo y, por ende, haciendo necesaria la implementación de programas focalizados para cubrir las necesidades de la población. En consecuencia, una política focalizada y suscrita en la lógica de la “familiarización”, como es el caso del programa, no sólo respondería a los lineamientos de la NPS, sino que también a las características del actual régimen de bienestar en donde las familias constituyen un elemento fundamental de la generación de bienestar, lo cual se acentuaría con el carácter residual que adquiere la política social por medio de este tipo de programas.

Por otro lado, analizando el programa¹³ se esperaría identificar las desigualdades de género que subyacen en su diseño, así como el carácter familiarizador y sus implicaciones en materia de desmercantilización del bienestar y desmercantilización de la fuerza de trabajo.

En consecuencia, los objetivos propuestos en la presente investigación son los siguientes:

- Objetivo General:

Verificar las desigualdades de género que subyacen en CS y el grado en que dicho programa responde a la incapacidad del régimen de bienestar salvadoreño para desmercantilizar el bienestar.

¹¹ Como ya se ha indicado, la “desmercantilización” (*decommodification*) indicaría el grado en que los Estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado (Esping-Andersen, 1999).

¹² La desfamiliarización (*de-familiarization*) fue incorporada por Esping-Andersen (1999) en respuesta de las diversas críticas a su propuesta sobre regímenes de bienestar. Indicaría el grado de dependencia del individuo respecto de la familia como proveedora de bienestar.

¹³ En el capítulo V de la tesis.

- Objetivos Específicos:

i. Conocer el desempeño del régimen de bienestar salvadoreño en las dimensiones de: a) desmercantilización del bienestar; b) desmercantilización de la fuerza de trabajo; c) desfamiliarización; d) resultados en materia de pobreza; y las desigualdades de género que subyacen en cada dimensión.

ii. Verificar el lugar que ocupa la familia en la provisión del bienestar en el régimen de bienestar en general, y en CS en particular.

iii. Alcance y relevancia.

Dentro de la literatura especializada, las aportaciones teóricas pioneras sobre los regímenes de bienestar se han realizado para los países de Europa Occidental, cuyas realidades son diametralmente distintas a las de la región latinoamericana.¹⁴ Por esa razón, el presente estudio se suma a los análisis de regímenes de bienestar que incorporan las especificidades de la región latinoamericana, y de El Salvador en particular.

Concretamente, esta aportación se suma a la incipiente y muy limitada literatura (Martínez Franzoni y Voorend, 2008, 2009; Rodríguez, 2012) que establece una vinculación entre los regímenes de bienestar y los sistemas de protección social en la región, particularmente con los PTMC, enfatizando la importancia de su análisis desde una perspectiva de género. Como se verá en el capítulo III, la mayoría de estudios sobre dichos programas se concentran en analizar sus impactos directos, o bien, aunque también de forma limitada, sus impactos indirectos, entre los que se consideran las implicaciones de género. No obstante, lo más frecuente es que no se haga referencia al marco general en que se inscriben dichos programas, como son los regímenes de bienestar, a pesar que éstos dan cuenta de la forma en la que se distribuye y produce el bienestar y, por ende, del contexto des/igualitario en que se insertan dichos programas.

El presente estudio comparte la idea de Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009) y Rodríguez (2012) de que debe analizarse el marco de relaciones que se producen en los PTMC en torno a un marco más amplio como es el régimen de bienestar. Aunque el caso de El Salvador ya ha sido analizado por Martínez Franzoni y

¹⁴ Como se señala en el capítulo I de la tesis.

Voorend (2008, 2009), en el presente aporte se analiza desde una nueva perspectiva, pues se realiza la vinculación del programa CS con las particularidades que se registran en el régimen de bienestar salvadoreño, con la finalidad de resaltar el peso que dicho programa adquiere de acuerdo al contexto en que se inserta.

En cambio, Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009) analizan los casos de El Salvador (programa “Red Solidaria”), Chile (programa “Chile Solidario”) y Costa Rica (programa “Avancemos”) en perspectiva comparada. Además, en el estudio referido se analiza la versión anterior de CS (es decir, “Red Solidaria”) que, aunque es la base del programa actual, contenía un enfoque diferente y una cobertura distinta¹⁵.

En nuestro caso, se analiza el régimen de bienestar salvadoreño, no con fines comparativos entre regímenes, sino con el objetivo de contextualizar el marco de bienestar en que se inserta el programa CS. Esto con la finalidad de establecer una aproximación a las diversas desigualdades que acompañan los procesos de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización en el régimen de bienestar salvadoreño, y situar en este contexto el análisis del programa.

En consecuencia, otra diferencia adicional que constituye un aporte de este estudio es que se realiza un análisis de caso. No obstante, debido a los cambios sufridos por el programa, se hace un análisis comparativo entre las dos modalidades del mismo, es decir, entre “Comunidades Solidarias Urbanas” (CSU) y “Comunidades Solidarias Rurales” (CSR), a fin de constatar el contenido y tratamiento de las relaciones de género y la pobreza tanto en la zona rural como en la urbana.

¹⁵ Las diferencias fundamentales entre “Red Solidaria” y CS son: En primer lugar, “Red Solidaria” únicamente cubría la zona rural y no la zona urbana como lo hace CS. Adicionalmente, se incorporan nuevas ayudas -como la pensión no contributiva a la población mayor de 70 años- y también se han implementado programas para la generación de ingresos y atención de la violencia de género. Por último, CS se inserta dentro de una estrategia más amplia como lo es el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), que constituye una plataforma de diversas intervenciones de combate a la pobreza y atención de diversos riesgos sociales, que hacen que dicho programa tenga una mayor vinculación con otras iniciativas sociales.

iv. Enfoque metodológico.

La investigación se enmarca dentro del enfoque de género, y en este sentido se retoma el *género*¹⁶ como categoría analítica para el estudio del régimen de bienestar salvadoreño y el programa CS. De acuerdo con Lamas (2003), esto permite evidenciar las desigualdades que se originan del *"conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla a partir del reconocimiento de la diferencia anatómica entre los sexos"* (p.3).

Pero, más allá de esto, la incorporación de la perspectiva de género permite identificar las desigualdades que se producen como resultado de que, en el marco de dicha construcción social, se otorga una valoración de lo "femenino" como subordinado o complementario de "lo masculino", lo cual impregna variados ámbitos que, en conjunto, han obstaculizado el reconocimiento de las mujeres como personas iguales a los hombres, dificultando con ello la incorporación de éstas en ámbitos que se consideran masculinos. En consecuencia, se han generado asimetrías en los derechos y en las obligaciones que, a su vez, se han traducido en capacidades y comportamientos económicos distintos según las diversas valoraciones culturales que se construyen. Dichos comportamientos reforzarían la desigualdad que produce el género, al tiempo que reproducirían una estructuración económica desigual, ya sea en el empleo, o bien en el ingreso, o en los cuidados, así como en el trabajo no remunerado, etc. (Lamas, 2000, 2003).

Las políticas públicas, así como los regímenes de bienestar, se suscriben y definen en los ámbitos descritos y, por tanto, resulta necesaria la incorporación de la perspectiva de género para su análisis, en la medida en que constituyen instrumentos que reflejan y potencian unas determinadas estructuras sociales, así como unas normas y

¹⁶ Tanto Lamas (1999, 2000, 2003, 2007) como Scott (1986) han planteado la complejidad de incorporar la perspectiva de género como categoría analítica, así como las diversas acepciones adoptadas en diversas disciplinas. En el marco de dicha complejidad han propuesto definiciones sobre dicha categoría y para Scott el género constituye *"un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder"* (Scott, 1986, p.44). Adicionalmente afirma que el género contiene cuatro elementos interrelacionados: siendo el primero las representaciones simbólicas; el segundo los conceptos normativos que se instauran como si fueran fruto de consenso social y que otorgan interpretación a los significados de los símbolos; como tercer elemento considera las instituciones, y afirma que además de las instituciones de parentesco también deben incorporarse otras instituciones como la educación, el mercado de trabajo, etc., ya que el género se construye por las relaciones de parentesco pero también por la economía, la política, etc.; finalmente, identifica como cuarto elemento la identidad individual, pero también la colectiva.

valores impregnados de dichas valoraciones sociales. Adicionalmente, el régimen de bienestar define las diversas prácticas de asignación de recursos, entre el Estado (políticas públicas), el mercado y las familias, y de igual manera su interacción y resultados no ocurren de forma armónica y se encuentran definidos por el género, además de otros factores. En consecuencia, el enfoque adoptado permite reconocer la no neutralidad de los ámbitos analizados, y en su lugar se reconoce la probabilidad de que puedan actuar como reproductores de inequidades sociales (Hernández, 2014; Molyneux, 2010; Orloff, 1996; Sainsbury, 1994; Martínez Franzoni, 2005, 2007; Lewis, 1992; Walby, 1990, 1997).

Bajo este reconocimiento, el vínculo entre el género y los ámbitos analizados puede adquirir diversas perspectivas, según el significado otorgado a la des/igualdad de género. De acuerdo con Molyneux (2010), no resulta fácilmente definible y cubriría variados espectros, que van desde quienes pretenderían la simple igualdad hasta quienes buscarían una igualdad diferenciada, entendiendo la igualdad como principio fundamental de la justicia y buscando su cumplimiento tanto en la ley como en la práctica.

En el marco de la complejidad, y de acuerdo con Scott (1986), para aproximarse a su significado¹⁷ e incorporar el género como categoría analítica se requiere la consideración tanto de los sujetos individuales como de la organización social, descubriendo la naturaleza de las interacciones, dado que todo ello sería crucial para entender cómo actúa el género.

De igual manera, Lamas (1999, 2003) retoma los aportes de Scott y desarrolla otros en los que destaca la complejidad de incorporar el enfoque de género como categoría analítica¹⁸. En el campo de las políticas públicas, la autora afirma que *"para desarrollar programas y aplicar ciertas técnicas se necesita aprender a leer el contexto"* (Lamas, 2003, p.8). Para esto se requiere hacer una distinción cualitativa de los distintos componentes del contexto.

¹⁷ La autora desarrolla una discusión en torno a la complejidad y los diferentes significados otorgados al género. Lo que complejiza o limita su adopción como categoría analítica, según los diferentes criterios que se asuman.

¹⁸ Para Lamas (2000, p. 2) *"el género es el elemento básico de la construcción de la cultura"*. En consecuencia, la autora explica la forma en la que dentro de la academia feminista se ha formulado el *gender* para referirse a ésta y distinguirla de lo biológico. Sin embargo, también señala que es necesario mantener vigentes las distinciones entre el género, los sexos y la diferencia sexual, dado que tienden a confundirse.

A partir de estas ideas, se considera pertinente la incorporación de la perspectiva de género para el análisis del programa CS en el marco del régimen de bienestar salvadoreño, cuya lectura se hará mostrando las desigualdades de género que se propician en su funcionamiento. Con tal propósito, se desarrolla un marco teórico en el que se evidencia el papel de género como factor de desigualdad en materia del régimen de bienestar.

Posteriormente se evidencia la forma en que el programa analizado se enmarca dentro de una lógica ampliamente criticada desde la perspectiva de género, por las eventuales desigualdades que propiciaría. Adicionalmente, para el procesamiento empírico se hace un análisis de datos desagregados por género en cada uno de los indicadores analizados. Para el caso del análisis del contenido del programa, se adopta una definición de igualdad que incorpora los diversos planteamientos considerados. Es decir, incorpora diversos principios que, de acuerdo con Fraser (1994), irían más allá de la valoración de una norma o definición en torno a igualdad o diferencia – las posturas que han predominado en el amplio espectro para la incorporación de la igualdad de género y su abordaje como categoría analítica- y, en este sentido, contendría principios que abarcarían diversas dimensiones en las que pudiera ocurrir la desigualdad. Las dimensiones consideradas por la autora, además, incorporan desde las valoraciones simbólicas hasta diversos ámbitos prácticos.

En este contexto, la aproximación al primer objetivo específico implica asumir el enfoque de régimen de bienestar. Aunque la aplicabilidad de dicho enfoque en América Latina ha sido cuestionada debido, entre otros aspectos, a que originalmente dicho enfoque surge para explicar los Estados de bienestar europeos, con distintos orígenes y con logros diametralmente distintos que los registrados en la región (Barba, 2004; Moncayo, 2012), puede decirse que, con las salvedades respectivas, dicho enfoque permite reconocer las prácticas que orientan y asignan recursos, las cuales pueden incluir o no la intervención pública (Martínez Franzoni, 2008). Asimismo, a pesar de los cuestionamientos, parece existir también cierto reconocimiento de la influencia que los modelos de bienestar europeos han ejercido en América Latina¹⁹ (Pereyra, 2010; Filgueira, 2005; Barrientos, 2004, 2009).

¹⁹ En términos generales, la literatura coincide en asociar los regímenes de la región tanto con el modelo conservador, como con el modelo liberal en distintos momentos. El primer modelo suele ubicarse desde los años treinta hasta finales de los años setenta, mientras que el segundo se referencia desde

Por tanto, se hace una aproximación al régimen de bienestar salvadoreño mediante el análisis de variables que otorguen un panorama sobre las dimensiones de mercantilización, desmercantilización, desfamiliarización y resultados del régimen de bienestar. Para ello se retoma la propuesta analítica de Martínez Franzoni (2007, 2008), a la que se han adicionado una serie de indicadores que ofrecen una aproximación al régimen de bienestar salvadoreño:

i) Mercantilización de la fuerza de trabajo: entendida como la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado, así como la calidad de dicho trabajo (según sus garantías laborales). Los indicadores considerados son:

- Empleo por sector de actividad.
- Tasa de informalidad.
- Tasa de desempleo y subempleo.
- Cobertura de la seguridad social y pensiones.
- También se consideran el PIB per cápita y las remesas (en % del PIB).²⁰

ii) Desmercantilización del bienestar: grado en que se debilita el nexo monetario al garantizar ciertos derechos independientes de la participación en el mercado. En este caso se consideran los siguientes indicadores, que contribuirían a la desmercantilización:

- Gasto social/PIB, total y por sectores (salud, educación, seguridad social, vivienda).
- Gasto privado en salud y gasto de bolsillo e incidencia de dicho gasto en la pobreza.

iii) Desfamiliarización del bienestar: entendida como el grado de independencia de las personas respecto de la familia como proveedora de bienestar. En este sentido, los indicadores considerados son:

- Población ocupada urbana que participa en servicio doméstico y familiar y/o no remunerado (% del total)
- Trabajadoras inactivas y trabajadores inactivos que declararon como motivo de su inactividad tareas domésticas de cuidado y labores domésticas

principios de la década de los ochenta. Como ya se ha mencionado, Barrientos (2004) identifica al primero como “*conservador-informal*”, y al segundo como “*liberal-informal*”.

²⁰ Como variables *proxy* de ingresos.

- Demanda potencial de cuidados: población de 0 a 14 años y población mayor de 65 años, población con discapacidad. Situación económica de las personas con discapacidad.
- Oferta de cuidados de dependientes menores de 12 años y dependientes mayores de 12 años con alguna discapacidad.
- Regulaciones por licencias de maternidad y paternidad.

iv) Desempeño en manejo de riesgos: entendido como resultados de mejores o peores condiciones de vida. Para esto se han considerado los siguientes indicadores:

- Población nacional bajo línea de pobreza
- Coeficiente de Gini.

En segunda instancia, este análisis permitirá sacar conclusiones sobre el papel de las familias en la provisión de bienestar salvadoreño y, en consecuencia, también permitirá dimensionar el lugar que ocuparía un programa dirigido a las familias como lo es CS.

Para el análisis del programa CS se hace un estudio de su contenido. Se recurre para ello a la propuesta de Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009),²¹ que diseñan una herramienta para evaluar la igualdad de género contenida en dichos programas. Para ello parten de una definición de des/igualdad de género provista por Fraser (1994), quien concibe dicho término como un concepto complejo,²² al que dicha autora atribuye cinco principios normativos distintivos:

- Principio anti/pobreza
- Principio anti/explotación.
- Principio de anti/igualdad:²³ igualdad del ingreso monetario y social, de distribución de tiempo y ocio, y de valoración social.

²¹ Son de destacar los aportes de Martínez Franzoni (2005, 2007) y Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009). De dicha literatura se retoma gran parte del abordaje teórico y metodológico que ha permitido desarrollar la presente contribución.

²² Fraser (1994), partiendo de las discrepancias para definir la igualdad de género desde diversas perspectivas -de igualdad o de diferencia- afirma que se no se trata de una idea simple. Por tanto, propone romper con la idea que la igualdad de género puede ser definida por un único valor o norma, ya sea desde una postura de igualdad o de diferencia, o de cualquier otra. En consecuencia, propone aproximarse a dicho concepto mediante 5 principios normativos que indicarían la complejidad de dicho término. De esta forma, de acuerdo con la autora, se estaría frente a grados de igualdad. El no cumplimiento de alguno de los principios afectaría en la materialización de la igualdad en su sentido amplio.

²³ Sobre este principio Fraser (1994) aclara que incorpora las críticas hechas por algunas feministas al término igualdad. En consecuencia, comparte la idea de que otorgar el mismo tratamiento a hombres y mujeres en normas creadas por ellos dejaría a las mujeres en desventaja. Pese a esto, también

- Principio anti/marginalización.
- Principio anti/androcentrismo.

Sobre la base de estos principios Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009) diseñan una serie de indicadores para evaluar el contenido de los PTMC, agrupándolos en torno a las dimensiones mencionadas. La idea de este esquema es resaltar el grado de des/igualdad y los ámbitos de la misma.²⁴

Tabla i: Criterios para el análisis de la desigualdad de género contenidas en CS.

Dimensión	Concepto	Indicador.
Anti/pobreza	Se establecen condiciones de mercantilización de la fuerza de trabajo entre las mujeres pobres.	(a.1) Los programas se aproximan hacia la articulación productiva y el empleo. (a.2) Se incide en las limitaciones frenan el acceso de las madres al mercado laboral, de tal forma que no sean heredadas por las hijas.
Anti/explotación y anti/valoración social. ²⁵	La desmercantilización supera los supuestos maternalistas en el acceso a la política pública y se incorpora la violencia doméstica como asunto público.	(b.1) Asegura que el acceso no dependa de supuestos basados en la división sexual del trabajo. Esto implica superación del supuesto maternalista. (b.2) Se incorporan medidas de prevención contra la violencia.
Anti/marginalización	Se incorporan acciones afirmativas para acceder a servicios sociales	(c.1) Se incorporan beneficios que alivian la carga de cuidados en las familias: infraestructura social de cuidados y el grado en que efectivamente trasladan cuidados fuera del ámbito doméstico. (c.2) Se integran acciones en favor de las niñas para reducir sus vulnerabilidades. Se reducen brechas entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios del programa.
Anti/desigualdad: ingreso monetario y social Demanda del tiempo de trabajo.	Reducción de brechas de ingreso social y demanda de trabajo femenino no remunerado requerido por el programa.	(d.1) Los beneficios monetarios son suficientes para “empoderar” a las madres, tal como se promueve en dichos programas. (d.2) No recurre demandar trabajo femenino no remunerando, que afectaría en el uso del tiempo.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009).

afirma que existen algunos principios en materia de igualdad que contribuyen a la misma, y que son esenciales para dicho concepto. Entre ellos: igualdad de ingresos, de distribución de tiempo y ocio y de valoración social.

²⁴ Fraser (1994) incorpora el androcentrismo, pero se asume incorporado en las relaciones de género en su conjunto.

²⁵ Aunque son principios diferentes se han ubicado en la misma casilla pues tal y como son definidos se han considerado equiparables. Mientras el principio “anti/explotación” aludiría al reconocimiento del trabajo doméstico como un criterio para acceder a la política pública, el principio “anti/explotación alude a los supuestos maternalistas en el acceso a la política pública y la forma en que se considera la violencia como un asunto público (Martínez Franzoni y Voorend, 2008, 2009).

Es de aclarar que los indicadores propuestos son retomados de Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009), quienes habrían operacionalizado la propuesta de Fraser. No obstante, en lo que respecta a los principios anti/pobreza y anti/explotación, la propuesta de Fraser (1994) es contundente a la hora de definir que no todas las medidas cumplirían adecuadamente este principio, principalmente las ayudas estigmatizantes otorgadas a familias pobres. De igual manera ocurriría con el principio anti/explotación, donde Fraser considera que para lograr este efecto las medidas evaluadas debieran asignarse en un marco de derechos. En consecuencia estos criterios serán retomados al momento de analizar el programa.

Para el análisis de la lógica de género en el marco del programa se recurre además a la propuesta de Pribble (2008), quien analiza los PTMC de Chile (Chile Solidario) y de Uruguay (Programa de Asignaciones Familiares, Programa de Emergencia Social y Plan de Equidad). En dicha propuesta, la autora evalúa el carácter pro-pobre de dichos programas, analizando la eficacia de los mismos y el grado en que se ajustan a sus objetivos.

Para ello evalúa los programas en torno a tres dimensiones conceptuales que considera relevantes para el logro de sus objetivos (columna A de la **Tabla ii**). No obstante, a dicha propuesta se agregan otras consideraciones no incorporadas por la autora, pero que se consideran importantes para la configuración de las dimensiones.²⁶ Asimismo, la autora deja en segundo plano el análisis de género, pues únicamente lo incorpora cuando analiza si dichos programas atienden o no sus objetivos pro-pobres, evaluando si logran superar los prejuicios de género. Sin embargo, para enriquecer esta herramienta de análisis, a las dimensiones propuestas por Pribble (2008) se incorporan dimensiones adicionales de género de forma transversal (columna B, derivadas de la **Tabla i**). Finalmente, se añade una vinculación con las dimensiones del régimen de bienestar –mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización– que se configuran en el marco del contenido del programa (columna C, **Tabla ii**).

²⁶ Se han agregado las variables de las columnas B y C, en la medida en que definen el enfoque de análisis bajo el que se estudiará el programa. En este sentido, se incorporan el tratamiento de género del mismo (columna B) y la forma en que las características del programa inciden en las dimensiones de des/mercantilización y des/familiarización (Columna C). Además se incorporan los puntos 1.4 y 3.1 de la columna A, por considerarlos indicadores necesarios para determinar el alcance del programa.

Tabla ii: Criterios para el análisis de CS.

A) Dimensiones conceptuales/pro-pobres	B) Medidas concretas desde una perspectiva de género²⁷	C) Dimensiones de bienestar
<p>1. Un sistema que garantiza la cobertura universal entre todas las personas de bajos ingresos.</p> <p>1.1 Asegurar que el acceso no dependa del estatus en el mercado de trabajo (formal).</p> <p>1.2 Asegurar que la comprobación de medios no deja fuera a algunos grupos de alto riesgo.</p> <p>1.3 Crea un beneficio 'básico universal'.</p> <p>1.4 Los beneficios persisten en el tiempo y cubren a la población de forma permanente.</p>	<p>(b.1) Asegura que el acceso no dependa de supuestos basados en la división sexual del trabajo. Esto implica la superación del supuesto maternalista.</p>	<p>Desmercantilización.</p> <p>Familiarización / feminización</p>
<p>2. El sistema provee beneficios de valor suficiente para hacer la diferencia en las opciones de vida.</p>	<p>(d.1) Los beneficios monetarios son suficientes para compensar el coste del trabajo no remunerado que implican las condicionalidades del programa.</p>	<p>Desmercantilización</p>
<p>3. Aborda el carácter multidimensional de la pobreza.</p> <p>3.1 Los beneficios se vinculan con otros servicios para impulsar la utilización de beneficios sociales.</p>	<p>(c.1) Se incorporan beneficios que alivianan la carga de cuidados en las familias.</p> <p>(b.2) Se incorporan medidas de prevención contra la violencia.</p> <p>(c.2) Se integran acciones en favor de las niñas para reducir sus vulnerabilidades. Se reducen brechas entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios del programa.</p> <p>(a.2) Se incide en las limitaciones que frenan el acceso de las madres al mercado laboral, de tal forma que no sean heredadas por las hijas.</p> <p>(a.1) Los programas se aproximan hacia la articulación productiva y el empleo.</p> <p>(d.2) No recurre demandar trabajo femenino no remunerando, que afectaría en el uso del tiempo.</p>	<p>Desmercantilización.</p> <p>Mercantilización de la fuerza de trabajo.</p> <p>Familiarización / feminización.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pribble (2008) y Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009).

²⁷ Columna que contiene los indicadores detallados en la **Tabla i**, reagrupados según las dimensiones conceptuales definidas en la columna A de la **Tabla ii**.

Cada una de las dimensiones será ponderada de acuerdo a diversos grados según la escala de: “alto”, “moderado” y “débil”, a fin de identificar las variaciones en cada una de ellas. Se pretende además hacer el análisis de forma separada para CSR y CSU, a fin de verificar hasta qué punto dicho programa contiene implicaciones diferenciadas para las dos zonas consideradas.

Finalmente sobre la base de dichos parámetros se verificarán las dimensiones establecidas en la columna A, las cuales conformarán los ejes de análisis, como se verá en el capítulo V.

v. Limitaciones del enfoque metodológico.

En relación con el enfoque de régimen de bienestar, normalmente se aplica para estudios comparados entre regímenes. No obstante, no constituye la finalidad de la presente aportación, aunque no se descarta realizarlo en futuras investigaciones. Sería interesante realizar un análisis de los PTMC en una muestra más grande de países, con la idea de establecer su funcionalidad según el tipo de régimen de bienestar en que se insertan.

Por otro lado, las variables utilizadas para configurar el régimen de bienestar salvadoreño constituyen una aproximación al mismo. No obstante, se reconoce que se trata de una abstracción en la que a efectos analíticos se han omitido otras variables que también lo determinan.²⁸ Sin embargo, se ha verificado que los indicadores incorporados han sido considerados en otras aportaciones rigurosas para aproximarse a su definición.

En el caso del enfoque metodológico utilizado para analizar CS, se trata de un análisis del contenido del mismo. Por tanto, el sistema de valoración aplicado indicaría básicamente si el programa contiene o no medidas capaces de incidir en la des/igualdad de género, delimitada a las variables y dimensiones que han sido consideradas. Por tanto, los resultados (favorables o desfavorables) no indicarían el alcance pleno de la igualdad o la desigualdad, sino más bien tendencias hacia uno u otro extremo.

Por otro lado, no constituye objeto de esta investigación analizar los impactos o si efectivamente se han logrado los efectos previstos en materia de igualdad en el marco

²⁸ Rasgos culturales, el sistema de valores, condicionantes históricos, etc. (Draibe y Riesco, 2006).

del programa. No obstante, la realización de un análisis de contenido permitiría ofrecer recomendaciones de política en dicha materia.

Para corregir eventuales sesgos en la escala de valoración aplicada en cada una de las dimensiones analizadas, tras el estudio del contenido del programa según los indicadores y dimensiones de género considerados, los resultados obtenidos se contrastan con los previamente observados en el régimen de bienestar, a fin de evaluar si las medidas consideradas en el marco del programa resultan oportunas según las necesidades del contexto.

vi. Periodo de análisis y fuentes de información.

En términos generales, el periodo considerado se ubica en los años 2000-2015. Esto obedece a los dos niveles establecidos para el análisis. En términos específicos se tiene, por un lado, el estudio del régimen de bienestar que, al configurar el contexto en que se inserta el programa, hace necesario considerar un periodo de análisis que permita identificar la trayectoria de los indicadores seleccionados. En este sentido, los datos se remontan desde inicios de la década en que fue implementado inicialmente el programa, es decir, desde el año 2000.²⁹

Por otro lado, para el análisis del programa CS se retoma el contenido del programa original del mismo (Red Solidaria), implementado desde el año 2005, con el objetivo de establecer las principales diferencias de CS respecto al programa original. Finalmente, el análisis de CS se realiza considerando el contenido del mismo desde su implementación en el año 2009 hasta el 2015, correspondiendo éste último año al más reciente en el momento de realizar el presente estudio.

Sobre esta base, se hace uso de fuentes de información secundaria, recurriendo en primera instancia a distintas bases de datos de indicadores socioeconómicos del país vinculados con las dimensiones consideradas para el análisis del régimen de bienestar salvadoreño.

²⁹ Como se verá en el capítulo IV, cuando se analice el régimen de bienestar salvadoreño por medio de los indicadores establecidos, no en todos los casos se tiene una serie de datos que cubra el periodo mencionado. Dependetá de la disponibilidad de información de las fuentes consultadas, así como del tipo de indicador que se trate. Se encuentra mucha más dificultad en la disposición de datos relativos al cuidado.

Por otro lado, se hace uso también de fuentes de información secundaria referidas al programa CS. Para ello se han utilizado diversos informes y documentos técnicos oficiales relativos al programa, así como algunas de sus evaluaciones.

Una debilidad de este tipo de fuentes de información consiste en los posibles sesgos que pudieran contener. De igual forma, dada la distinta naturaleza de los indicadores considerados para aproximarse al régimen de bienestar salvadoreño, la disponibilidad de información para todos ellos pudiera no ser la misma, dificultando que el análisis pueda realizarse de forma homogénea para toda la serie de años considerada. No obstante, se harán las aclaraciones necesarias en caso de que esto ocurra. Sin embargo, dada la naturaleza de la investigación propuesta, cuya principal aportación es de índole analítica, resulta posible recurrir a fuentes de información secundaria, tanto para aproximarse al régimen de bienestar, como para aproximarse a las distintas configuraciones de género presentes en CS.

vii. Principales resultados.

Se verifica la centralidad del programa en el marco del sistema de protección social salvadoreño. Se trata de un programa de naturaleza no contributiva, por lo cual adquiere un posicionamiento importante ante el fallo del régimen de bienestar del país en materia de mercantilización de la fuerza de trabajo y, por ende, en su capacidad para cubrir a buena parte de la población mediante prestaciones de índole contributiva.

El rasgo de informalidad en la provisión del bienestar, característico del país, lleva a depender de otras fuentes de bienestar ajenas al Estado. En este marco, las familias (y en particular las mujeres) adquieren un rol preponderante.

Esta caracterización resulta más acentuada en las zonas rurales del país. No obstante, al analizar el contenido del programa se identifican componentes del mismo que inducen a pensar que CSR estaría contribuyendo a acentuar dichos rasgos. Esto se afirma en la medida en que el programa promueve una lógica de desigualdad de género en todas las dimensiones analizadas y, en consecuencia, promovería también el carácter de “familiarización” característico del régimen. Por otro lado, los componentes considerados en CSR no resultan suficientes e incluso no han sido previstos para contribuir a que dicha población mercantilice su fuerza de trabajo y además se beneficie de una mayor desmercantilización. Esto deja en particular desventaja a este sector

poblacional, considerando que los beneficios del programa son de carácter temporal, por lo que al finalizar su participación en el mismo posiblemente se continúe en el mismo estado de desprotección.

Lo contrario ocurriría en el marco de CSU que, a pesar de derivar del mismo programa que CSR, contiene una lógica diferente, especialmente si se analiza desde una perspectiva de género. Su rasgo distintivo fundamental es que el componente de “capital humano” contenido en el mismo supera el supuesto “maternalista” en el que se sustenta la mayoría de programas, como ocurre en CSR. En consecuencia, los objetivos del programa en dicha materia no dependen de ser alcanzados a costa del trabajo no remunerado de las madres. En su lugar, asigna la titularidad de las ayudas directamente a la población beneficiaria, es decir, a la estudiante o al estudiante, según sea el caso. Adicionalmente, incorpora diversas medidas que inciden favorablemente en diversas dimensiones de la igualdad de género y que propiciarían de alguna forma la desmercantilización³⁰ y la mercantilización de la fuerza de trabajo de las mujeres. Este último aspecto resulta relevante si se considera que el programa estaría funcionando como un puente hacia el pilar contributivo del sistema de protección social, en la medida que incorpora medidas para la empleabilidad y formación de la población beneficiaria.

Por tanto, analizado de forma aislada, el programa CSU resultaría bien evaluado en diversas dimensiones, aproximándose de mejor manera a propiciar la igualdad de género. No obstante, al contrastar el contenido de dicho programa con los resultados del régimen de bienestar en que se inserta, la valoración es menos optimista, aunque se mantendría mejor posicionado que CSR.

Estos hallazgos permiten identificar al género como categoría de estratificación social, puesto que el análisis del programa cambia sustancialmente si se analiza a la luz de sus implicaciones de género. No obstante, un aporte adicional identificado es que los resultados también cambiarían al contrastar el contenido de dicha política pública en relación al régimen de bienestar en que se inserta. En consecuencia, en términos

³⁰ Es de aclarar que la “desmercantilización” se vincula con una noción de derechos, tal como la define Esping-Andersen (1999). No obstante, las características de condicionalidad de las ayudas al capital humano en el marco de CS hacen que se relativice su incidencia en esta dimensión, pues se trata de un programa que asigna los beneficios sociales por una noción de “mérito” y no por una noción de ciudadanía. En este sentido, el acceso a los servicios sociales que promueven serviría para garantizar un derecho universal (en materia de educación, salud, etc.) pero equivalente a una noción de mínimo social (Serrano, 2005b).

generales se puede afirmar que CS contiene diversos grados de des/igualdad de género, que incluso configurarían dos tendencias contrapuestas en un mismo programa.

Esto resulta particularmente relevante como enfoque analítico para recomendaciones de política pública, pues se han podido identificar diversas áreas de mejora del programa. Siendo fundamental el replanteamiento del contenido de CSR por las razones anteriormente expuestas. En el caso de CSU, sería necesario avanzar en la incorporación de medidas que permitan compensar las características del régimen de bienestar salvadoreño, principalmente en materia de “mercantilización de la fuerza de trabajo”, a fin de contribuir a que dicha población no dependa de forma atemporal de beneficios de carácter no contributivo y que efectivamente se pueda cortocircuitar el círculo de pobreza.

viii. Aclaraciones sobre el lenguaje.

Para la redacción se intenta utilizar un lenguaje igualitario y no excluyente, a fin de visibilizar a las mujeres y romper con los estereotipos y prejuicios sexistas. En consecuencia, se tendrán en consideración las reglas habituales encaminadas a tal propósito.

ix. Aclaraciones sobre la utilización de acrónimos.

Se ha incorporado un listado de acrónimos. No obstante, para facilitar la lectura se definirá el significado de los mismos siempre que sean citados por primera vez.

x. Guía de presentación.

La tesis presenta en el capítulo I los conceptos centrales, así como los aportes teóricos desarrollados en torno a la temática analizada, desde los orígenes del Estado de bienestar y la política social a la influencia de los distintos paradigmas de bienestar en este proceso. Estas nociones teóricas permiten, posteriormente, ubicar el enfoque de régimen de bienestar, que surge en respuesta a la centralidad de la figura del Estado en la provisión del bienestar. Se abordan tanto los aportes realizados desde la corriente principal como las aportaciones feministas. Estas últimas permiten, a su vez, resaltar el

papel de las familias y del género en la definición de los regímenes de bienestar y de sus resultados. Finalmente, se definen los diversos enfoques de protección social, para situar los PTMC y su marco de influencia.

En el capítulo II se lleva a cabo una revisión de la literatura, en la que se cuestiona hasta qué punto es posible aplicar el enfoque de régimen de bienestar en América Latina. Posteriormente se procede a una revisión de los estudios más importantes que han aplicado este enfoque en la región, y se observa un gran vacío en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género. Posteriormente se hace una aproximación contextual a los diversos regímenes de bienestar de la región, y las implicaciones de las reformas de ajuste estructural y de la instauración de la NPS. Se resalta el papel de los PTMC en este contexto, y sus implicaciones desde una perspectiva de género.

El capítulo III presenta un panorama del contenido de los programas, así como de sus principales características y modelos. Se muestra la expansión de dichos programas como principal estrategia de la NPS, y se sitúa a los mismos en el marco de los regímenes de bienestar latinoamericanos. Se hace también un recorrido por diversas evaluaciones que ofrecen resultados favorables en cuanto al logro de objetivos de corto plazo y, finalmente, se destacan las principales críticas feministas, haciendo un repaso por la evidencia correspondiente.

En el capítulo IV se lleva a cabo una caracterización del régimen de bienestar salvadoreño, desarrollando las dimensiones señaladas en el apartado metodológico, es decir, la mercantilización del mercado de trabajo, la “desmercantilización del bienestar”, la “desfamiliarización” y los resultados de dicho régimen. Se finaliza haciendo un análisis de dichas dimensiones, como contexto en el que se inserta CS.

El capítulo V se inicia con un breve recorrido por el contenido de “Red Solidaria” como antecedente de CS, y posteriormente se desarrolla el contenido de éste último. Se finaliza con el análisis de dicho programa mediante la aplicación de la herramienta propuesta en el apartado metodológico.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones, desarrolladas en diversos niveles, de acuerdo con los objetivos planteados. Con esta finalidad, se establecen los alcances y se realiza un recuento sistematizado de los principales resultados y hallazgos. También se plantean propuestas en el marco de CS, para revertir las desigualdades

identificadas. Por último, se plantean propuestas para futuras investigaciones de acuerdo con los hallazgos y limitantes identificadas en la presente investigación.

Capítulo I: LOS REGÍMENES DE BIENESTAR COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS

El presente capítulo tiene como propósito desarrollar los aportes teóricos vinculados con el objeto de la investigación. En consecuencia, dado que se adopta el enfoque de género para analizar el régimen de bienestar salvadoreño, y particularmente el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) aplicado en el país, en este apartado se desarrollan los aportes teóricos referidos a los mismos, partiendo de sus antecedentes. Es decir, se inicia con el origen y evolución de la política social en el marco de los diversos paradigmas y las diversas funciones que el Estado adquiere a lo largo de las distintas etapas hasta instaurarse y ser identificado como el principal proveedor de bienestar.

Posteriormente se desarrollan las principales aportaciones del enfoque de régimen de bienestar, cuya utilidad fundamental consistiría en superar la centralidad de la figura del Estado como principal proveedor (Navarro, 2006). Esto es particularmente relevante, pues desde una perspectiva de género interesa conocer el aporte de las familias y la forma en la que el género determinaría los resultados de los regímenes de bienestar en diversas dimensiones (mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización,³¹ que a su vez coinciden con las principales estructuras sociales en donde ocurren las relaciones de género (políticas públicas, trabajo remunerado y trabajo no remunerado).³²

Este punto resulta vinculante con el objeto de investigación, dado que se analiza una política pública concreta en el marco de un régimen de bienestar particular. En consecuencia, se exponen los principales aportes en dicha materia, haciendo especial énfasis en las críticas feministas, que básicamente evidencian el papel de las familias y de la división sexual del trabajo en los ámbitos antes descritos.

Finalmente se hace referencia a la protección social, concebida como dispositivos institucionales que responden a los distintos regímenes de bienestar (Conway, de Haan y Norton, 2000). Esto resulta pertinente, pues permitirá ubicar los

³¹ Esping-Andersen (1999).

³² Cfr. Walby (1990, 1997) y Martínez Franzoni y Voorend (2008).

alcances que adquiere la misma según el enfoque que se asuma. Para el objeto de la investigación resulta relevante pues determina en buena medida el contenido del programa analizado, tal como se verá en los siguientes capítulos.

1.1. ANTECEDENTES: DE LA POLITICA SOCIAL AL ESTADO DEL BIENESTAR. PARADIGMAS DE INFLUENCIA

La política social surge de las transformaciones sociales, políticas y económicas generadas por la revolución industrial en la Europa del siglo XIX, momento en el cual *"la pobreza es liberada de las relaciones de tutela, pasando a ser vista como un problema político, institucional y conceptual, es decir, como una cuestión social"* (Fleury y Molina, 2000, p.3). En este tránsito han surgido distintas formas de entender la "cuestión social" (Castel, 1997), que a su vez ha derivado de diversos "paradigmas" (Barba, 2005)³³ que han configurado el contenido y concepción de la política social.

En concreto, hasta el siglo XIII la pobreza se atendía bajo el "paradigma filantrópico" y en consecuencia no era considerada como "cuestión social", dado que la relación de tutelaje propia de la etapa feudal propiciaba que, bajo la figura feudal-patrimonial de responsabilidad, el barón otorgara protección al campesino a cambio de trabajo y lealtad (Isuani, 1991). No obstante, con el surgimiento de la sociedad industrial, al imponerse una nueva relación social en la que el proletariado naciente quedó expuesto a una situación de incertidumbre, surge el riesgo de desestabilización social y, con ello, surge también la cuestión social (Castel, 1997).

Desde este momento se produce una intervención paulatina de los poderes públicos, que empiezan a involucrarse en la provisión de servicios sociales, que hasta entonces había estado a cargo de la caridad de iglesias y de instituciones benéficas (Moreno, 2002). Desde esta perspectiva, como afirma Montoro (1997), la política social también ha estado vinculada a la figura de Estado, en la medida en que se vuelve un instrumento de éste para limar los conflictos sociales suscitados desde el siglo XIX.

³³ De acuerdo con el autor, los "paradigmas" se definirían como tipos ideales o construcciones heurísticas que contendrían los marcos de referencia, los recursos, o bien los marcos estructurales que influyen en el diseño, operación, discusión, conceptualización y crítica de la política social. En este sentido identifica diversos paradigmas que han definido la política social en diversos momentos: filantrópico, precarista, residual, corporativo y universalista, cuyas características se desarrollarán en este apartado.

La implicación del Estado en esta materia fue progresiva, incorporándose en el siglo XIX bajo el denominado "paradigma precarista". De esta forma, surgen en Inglaterra las llamadas "leyes de pobres", que sentaron las bases de la responsabilidad pública en el abordaje de los problemas derivados del capitalismo sobre las condiciones de vida de la clase obrera. No obstante, dichas leyes también fueron discrecionales y estigmatizantes, marcando los límites de la intervención pública al establecer criterios "meritocráticos" para la obtención de las ayudas (Isuani, 1991; Betancor, 2015).

En consecuencia y como producto de la maduración de los procesos de industrialización y la instauración de la población asalariada como fuerza social, a finales del siglo XIX surge el "paradigma conservador" en la Alemania de Bismark, el cual implicó una ruptura con el enfoque asistencial promovido mediante las "leyes de pobres". En este escenario, las prestaciones sociales empiezan a ser asumidas como un derecho social dirigido no solo a las personas pobres, sino también a las asalariadas, con lo cual se revierte el carácter discriminatorio que había predominado (Isuani, 1991).

No obstante, en este nuevo escenario, las prestaciones se volvieron cuestión de privilegios adquiridos en proporción al monto de las contribuciones derivados de la relación laboral (Fleury y Molina, 2000; Gómez de Pedro, 2011). A pesar de esto, los sistemas de seguros contributivos marcaron un giro en la intervención del Estado en materia social. Por un lado, implicó la activación de medidas orientadas a garantizar la seguridad social de las clases asalariadas y, por otro lado, implicó la incorporación de las personas trabajadoras como sujetos de derechos y obligaciones (Moreno, 2002).

En este contexto, a principios del siglo XX y hasta la segunda guerra mundial se producen importantes transformaciones que, a su vez, impulsaron la consolidación y evolución del sistema de protección social vinculado al empleo. Las variadas dinámicas que provocaron dichos cambios en diversos países europeos explican, a su vez, los distintos matices y paradigmas adoptados. No obstante, independientemente de las distintas formas que adquieren los sistemas de protección social, se instaura una cierta cultura de "derechos sociales" que favoreció la ampliación de las prestaciones y de la cobertura. En consecuencia, se consolida el período de los Estados del bienestar europeos (Betancor, 2015), cuya principal característica institucional, de acuerdo con Moreno (2002), consistió en el establecimiento de mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos para cubrir los diversos riesgos sociales.

En los países nórdicos, esto se desarrolla bajo el denominado "paradigma universalista",³⁴ caracterizado básicamente por su carácter redistributivo, al aplicar un sistema de financiación basado en impuestos generales. En contraprestación, se instauraron políticas activas de promoción del pleno empleo, se ofrecieron servicios sociales con amplia cobertura y se desarrolló una legislación social solidaria y universal, que permitió la institucionalización del principio de derechos sociales (Abrahamson, 2007).

Por su parte, en Inglaterra, los logros y avances en materia de política social se consolidan en el año 1942 con el surgimiento del denominado Plan Beveridge. En este marco se instaura un sistema de seguridad social contributivo y de carácter universal (Barba, 2005). En consecuencia, bajo estos paradigmas se instaura un Estado del bienestar³⁵ bajo el cual, en lugar de un sistema de privilegios (otorgados por la relación contractual, como ocurría en el sistema de Alemania) se plantea la justicia social como criterio de asignación. En este sentido, se implementa un modelo de protección social vinculado con beneficios de carácter universal, reconocidos como derechos y no como privilegios. Se configura como una forma de organización social donde la cuestión social se fundamenta bajo los principios de seguridad e igualdad (Buendía, 2012; Fleury y Molina, 2000).

En consecuencia, según Montoro (1997), el principio elemental que sustentó la política social característica del Estado del bienestar consistió en tratar a todas sus ciudadanas y todos sus ciudadanos como iguales en algunas cuestiones consideradas como básicas (educación, sanidad), aunque no todos contribuyeran de igual manera, sino en base a sus capacidades, que dependía de las rentas personales y el trabajo. Por tanto, como elemento novedoso, el Estado también adquirió la función de recaudador y distribuidor.

³⁴ De acuerdo con Abrahamson (2007) existen distintos términos para designarlos: modelos escandinavos, nórdicos, socialdemócratas, institucionales, generales y otros.

³⁵ Un Estado donde el poder organizado se aplica de forma deliberada -por medio de la política y la administración- a fin de modificar el libre juego de las fuerzas del mercado, en al menos tres sentidos: para garantizar un ingreso mínimo independientemente del valor de mercado del trabajo de las personas o sus propiedades; para reducir el nivel de su inseguridad al permitir que las personas y sus familias puedan enfrentarse a determinadas contingencias sociales (como las enfermedades o la vejez) y para asegurar a todas las personas ciudadanas, sin distinción de estatus o clase, los estándares más altos de acceso a un rango convenido de servicios sociales (Briggs, 2000).

En contraposición a las experiencias europeas, en Estados Unidos se desarrolló el denominado "paradigma residual", bajo el cual se instaura lo que Skocpol (1996) denomina un "Estado de bienestar incompleto".³⁶ En este marco, el estilo de la política social recuerda la etapa de las leyes de pobres en Europa, en la medida en que presenta medidas predominantemente asistencialistas y estigmatizantes, así como una visión individualista de la pobreza y el bienestar. Por tanto, se adopta un modelo de "mínimos", con programas sociales limitados (Moreno, 2002), y las funciones del Estado en dicho ámbito se suscriben entre la caridad pública -que impregna los programas dirigidos a los pobres- y la garantía del seguro social únicamente a los trabajadores que han contribuido, configurando una política social dual (Barba, 2005).

En suma, de acuerdo con Donati y Lucas (1987), el inicio de la política social moderna coincide con la instauración del "Welfare State", en la medida en que este último conllevó la garantía del gobierno para asegurar unos niveles mínimos de renta, alimentación, salud, alojamiento e instrucción como parte de los "derechos políticos" de ciudadanía y no como caridad, como había sucedido originariamente. En este sentido, el Estado del bienestar se instaura como la institución ejecutora de políticas sociales de bienestar (Navarro, 2006) o bien como el conjunto de instituciones oficiales. No obstante, en la práctica la provisión de bienestar también registró participación de instituciones privadas como el mercado y la familia (Donati y Lucas, 1987; Navarro, 2006) y, por tanto, surge el enfoque de los regímenes de bienestar, como se verá a continuación.

³⁶ La autora lo cataloga de esta manera ya que dicho país nunca promulgó un seguro nacional de salud y no estableció los programas de pleno empleo coordinados con las políticas sociales.

1.2. DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

La centralidad en la figura de Estado del bienestar dejaba fuera el papel tanto del mercado como de la familia en la provisión del bienestar, en la medida que se consideraba al Estado del bienestar como el principal ejecutor de las políticas sociales de bienestar (Navarro, 2006). Se trataba, por tanto, de un enfoque estático, centrado básicamente en el Estado, que no considera las diversas instituciones que participan en el diseño de las políticas del bienestar (Esping-Andersen, 1990). De ahí surge el enfoque de los *regímenes de bienestar* que proponen el estudio de "*la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el Mercado y la Familia y, como elemento residual, las instituciones sin fines de lucro del tercer sector*" (Esping-Andersen, 2001, p.207).

En este sentido, Martínez Franzoni y Voorend (2009) afirman que, mientras los regímenes de bienestar aluden a las relaciones que vinculan a Estado y sociedad, incluso cuando se trata de relaciones con escasa o nula presencia del Estado, mediante la política social, el Estado del bienestar se trataría de una formación estatal específica, propia de los países del Norte del planeta, que se instaura en la segunda mitad del siglo XX.

Además, en la medida en que se ha cuestionado la concepción del Estado del bienestar como institución exclusiva de los países desarrollados, de acuerdo con Draibe y Riesco (2006) el enfoque de los *regímenes de bienestar* permitiría comprender la emergencia de diversos Estados del bienestar social en países y regiones que se modernizaron más tardíamente. En consecuencia, los regímenes de bienestar serían elaboraciones teórico-analíticas de nivel intermedio (*middle-range categories*) que permitirían aproximarse al(los) Estado(s) del bienestar.

Barba (2005), por su parte, afirma que los regímenes serían las reconstrucciones empíricas de los diversos paradigmas que inspiraron a los diversos Estados de bienestar. Por tanto, los regímenes de bienestar permitirían captar las situaciones específicas donde diversos paradigmas se articulan y adquieren modalidades particulares, relacionadas con la historia privativa de la política social en cada lugar. Por lo tanto, de acuerdo con el autor "*en cada régimen de bienestar en distintas etapas diversos paradigmas pueden articularse, yuxtapuestos e incluso entrar en conflicto*" (Barba, 2005, p.7.).

Este planteamiento es discutido por Martínez Franzoni (2008) que, en lugar de concebir los paradigmas como tipos ideales del régimen, los considera como uno de los ingredientes que les da forma, en la medida en que, de acuerdo con dicha autora, constituyen nociones sobre lo deseable y lo posible, que luego son filtradas, en mayor o menor grado y de maneras distintas, por constelaciones de actores y legados históricos para su adopción. Por tanto, registran a su vez distintos ritmos y grados de procesamiento.

Desde esta perspectiva, mientras que el Estado del bienestar podría definirse como el conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios sociales dirigidas a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y ciudadanas (Navarro, 2006), los regímenes de bienestar irían mas allá de esta perspectiva centrada en el Estado, y podrían así definirse como "*los distintos arreglos sociales históricamente contruidos para alcanzar el bienestar*" (Martínez Franzoni, 2005, p.42.), los cuales, como ya se ha dicho, pueden incluso registrar una nula presencia del Estado. Consecuentemente, mediante el enfoque de regímenes de bienestar también se alude a las distintas prácticas de asignación de recursos en un momento y sociedad determinados (Esping-Andersen, 2001). Estas prácticas, a su vez, se conjugan para producir modelos de solidaridad social o de protección social (Esping-Andersen, 1990), que dependen de distintos paradigmas (Barba, 2005).

Bajo estas consideraciones, es posible afirmar que el "bienestar" adquiere distintas concepciones según cada régimen de bienestar. Partiendo de ésto, de forma genérica puede ser definido como "*la capacidad para el manejo de riesgos sociales*", tal como lo entiende Martínez Franzoni (2005). Concebido de esta manera incorpora, además, dos ideas que han sido objeto de debate. Por un lado, los factores que inciden en dicha "capacidad" y por otro, el concepto mismo de "riesgos sociales".

En relación con el primer planteamiento, esto se asocia con la idea que en las economías capitalistas la asignación de recursos se produce de forma desigual debido a diversos factores, entre ellos la clase social, el estatus y poder político, e incluso el género (este último considerado desde las aportaciones teóricas feministas que se desarrollarán más adelante). En consecuencia, se parte de una situación inicial marcada por la estratificación de acuerdo con estos y otros criterios, por lo que se puede afirmar que los regímenes de bienestar, lejos de generar interrelaciones armónicas y sinérgicas, se suscriben bajo diversas tensiones y conflictos, en la medida en que las prácticas de

asignación de recursos se basan en relaciones de poder (Martínez Franzoni, 2008; Sainsbury, 1999).

En resumen, puede observarse el rol central que desempeña el enfoque de régimen de bienestar, dado que da cuenta del paradigma de bienestar en que se suscriben los distintos arreglos sociales y, además, ofrece una visión del peso de cada una de las esferas de bienestar en la provisión de bienestar, y la capacidad del régimen mismo, ya sea para acentuar o cambiar los patrones de producción de bienestar. Para su estudio se han realizado distintos aportes que han intentado aproximarse a los distintos regímenes de bienestar, resaltando dos grandes grupos de interés para esta investigación:

1.2.1. Regímenes de bienestar: Modelo liberal, modelo corporativista y modelo social demócrata.

Los aportes en materia de regímenes de bienestar para clasificar los diversos Estados de bienestar han sido abordados desde una perspectiva comparada y centrados en diversas elaboraciones teórico-analíticas que permiten hacer distintas tipologías. Los aportes pioneros en dicha materia han establecido una serie de criterios para clasificar los regímenes de bienestar.

En el trabajo pionero de Titmuss (1958), se establece una clasificación analizando la interacción entre Estado, Mercado y Familia, y se destaca la participación de cada cual en la provisión de bienestar. De esta manera identifica tres modelos: El primero, denominado "modelo residual", en el que señala un predominio del mercado y las familias que, en este modelo, constituyen los dos canales naturales a través de los cuales deben satisfacerse las necesidades. En contraposición, el Estado desempeña roles marginales y su actuación se justifica únicamente cuando fallan las otras dos, es decir, su participación es de carácter subsidiario. Luego identifica un segundo modelo, al que denomina "modelo meritario", en el que las personas, sobre la base de su capacidad productiva, gestionan la satisfacción de sus necesidades. Finalmente, define el "modelo institucional re-distributivo", que funciona bajo la lógica de derechos sociales universales y tiene como objetivo la igualdad social. Para ello se intenta garantizar un ingreso mínimo y ofrecer un sistema público y gratuito de servicios esenciales a todas las personas, según el criterio de necesidad y al margen del mercado.

Esta tipología es retomada por Esping-Andersen (1990), que adiciona otras dimensiones de análisis que permiten ampliar el contenido de dicha categorización. Este autor realiza una clasificación inicial en la que considera la relación Estado-mercado (analizando el grado de satisfacción de las necesidades humanas mediante las políticas sociales), la estratificación social (el grado en que se incide en la configuración de las relaciones sociales) y la desmercantilización (*decommodification*, el grado de subsistencia sin dependencia del mercado).³⁷ Con estos criterios, el autor identifica tres regímenes de bienestar,³⁸ definidos de la siguiente forma:

Modelo liberal. En este modelo la política social adopta un enfoque asistencial y, en consecuencia, el bienestar corresponde a una responsabilidad individual. Por tanto, el grado de acceso a los derechos sociales es limitado, con lo que aumenta la dependencia del mercado para la subsistencia (*commodification*). Como ejemplos de este modelo identifica a Estados Unidos, Canadá, Irlanda, Australia y Reino Unido, países de tradición liberal. En el caso de el Reino Unido, se desarrolló un sistema de salud público y un nivel asistencial que garantizaba ciertos ingresos a aquellas personas que demostraran su situación de necesidad. En Estados Unidos, sin embargo, únicamente se proporcionaban ciertas prestaciones a colectivos en situación de extrema pobreza, las cuales además eran de baja cuantía, escasa cobertura y estigmatizantes.

Modelo corporativista. Este modelo incluye a los países de Europa Central y Occidental (Alemania, Francia o Austria) y países del sur de Europa (Italia). Destaca por tener un sistema de contribución por parte de las personas trabajadoras, donde los derechos sociales se encuentran vinculados al estatus de participación en el mercado, ya que el nivel de protección se establece en función de las contribuciones. Además, se produce una fragmentación de los seguros sociales en función de los diversos sectores laborales. En consecuencia, los derechos se vincularon con la clase social, dando lugar a una desmercantilización desigual.

Modelo Socialdemócrata. A diferencia de los modelos anteriores, no se trató de un sistema de privilegios (modelo corporativista) ni de carácter estigmatizante (modelo liberal). En este caso, se instaura un modelo de protección social vinculado con

³⁷ Para el autor, la desmercantilización se refiere a la noción de derechos de ciudadanía social definida por Marshall (la cual se analizará más adelante, cuando se aborden las críticas feministas).

³⁸ Para esta clasificación el autor utilizó como indicadores el gasto público y privado en pensiones, el gasto en programas basados en comprobación de medios y el crecimiento del empleo público.

beneficios de carácter universal reconocidos como derechos y no como privilegios. Entre los países bajo este modelo se encontrarían Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia, y en éstos se asume que el riesgo es universal y que, por ello, la solidaridad debe ser también universal. Por tanto, se alcanza un grado importante de desmercantilización, ya que las prestaciones se otorgan con independencia del mercado.

De este estudio resultan dos conceptos trascendentales en el marco de los regímenes de bienestar. El primero referido con la estratificación, y el segundo referido a la ciudadanía, vinculada a su vez con la desmercantilización. En relación con la primera, el autor la considera parte esencial de los Estados del bienestar, puesto que, aunque mediante la política social podrían reducirse los problemas de estratificación (desigualdad socioeconómica derivada fundamentalmente de las diferencias de clase, de acuerdo con el autor), también podría producirse y generarse desigualdad aumentando las diferencias de estatus o clase existentes. En este sentido, el autor encuentra que en los regímenes analizados existirían problemas de estratificación, especialmente en el modelo liberal y en el modelo corporativo.

En el primero debido a que, como se ha visto, se tendería a respetar el mecanismo de mercado, que sería el proveedor fundamental de bienestar y, por tanto, el acceso estaría determinado por la capacidad de pago. Por otro lado, la provisión pública sería marginal y destinada únicamente a quienes demuestren insuficiencia económica. Lo mismo ocurriría en el modelo corporativo, pero en este caso a pesar que el Estado interviene en el mercado, se generaría estratificación en la medida que la provisión de bienestar funciona bajo un sistema de seguros configurado y determinado por el corporativismo y el estatus social derivado de la profesión. En consecuencia, los beneficios serían diferenciados en función de dichos criterios, generando una desigual desmercantilización en favor de grupos privilegiados. Lo contrario ocurriría en el caso del modelo socialdemócrata, donde el Estado incidiría en el mercado y en la estratificación otorgando servicios y prestaciones universales e iguales para toda la población (Esping-Andersen, 1990).

En materia de desmercantilización, el autor retoma los aportes de Polanyi y, de este modo, clasifica los derechos sociales según el grado en que permiten una mayor independencia de las relaciones de mercado para gozar de bienestar. Así se tendría que, mientras que en el modelo socialdemócrata las prestaciones sociales serían universales, en el modelo asistencial estarían sujetas a condiciones de ingreso, mientras que en el

corporativo los derechos vendrían dados por la participación en el mercado de trabajo y su respectiva contribución. De este modo, el autor considera la desmercantilización como un indicador de ciudadanía, en la medida que con la activación de los derechos sociales se posibilitaría una mayor independencia el mercado de trabajo, pues se tendría garantizado una gama de servicios sociales independientemente de la participación en el mercado (Esping-Andersen, 1990).

La tipología propuesta por este autor ha significado una importante contribución, dado que constituye el punto de partida de este tipo de análisis (Del Valle, 2010; Moreno, 2001). No obstante, a pesar de constituir un referente para posteriores tipificaciones, también ha sido objeto de múltiples críticas,³⁹ siendo de interés para la presente investigación las provenientes de la perspectiva feminista, como se verá en el siguiente apartado.

1.2.2. Críticas a los fundamentos del Estado del bienestar: Perspectivas de ciudadanía e igualdad.

Como ya se ha visto, uno de los aportes del enfoque de regímenes de bienestar consiste en superar la centralidad en la figura del Estado en la provisión de bienestar. Aunque esto ha sido una condición necesaria, no es suficiente para analizar el papel de las familias en la provisión del bienestar, pues el aporte inicial de Esping Anderson concentra su análisis en la relación Estado-mercado, obviando el papel de las familias y de la división sexual del trabajo. En esto estriba la principal crítica feminista de la que derivan una serie de discusiones y replanteamientos como se verá más adelante.

Sin embargo previo a desarrollar dichas críticas merece contextualizarlas en torno a críticas más amplias referidas al Estado de bienestar, al que se atribuye funcionar sobre la base de división sexual del trabajo, la cual permearía las distintas estructuras sociales -políticas públicas, trabajo remunerado y trabajo no remunerado –

³⁹ Las críticas a la propuesta de Esping-Andersen han sido de diversa índole. De acuerdo con Draibe y Riesco, (2006), sus tipologías tienden a ser criticadas por una insuficiente "historicidad", además de su sesgo androcéntrico que limitaría su aplicación a otros países y regiones. En consecuencia, surgen otras aportaciones para explicar regímenes de bienestar en países diferentes a los considerados en la propuesta de Esping Andersen, y donde la familia juega un papel determinante en la provisión de bienestar. En este ámbito surge la propuesta de un cuarto modelo correspondiente al "modelo mediterráneo" (Moreno, 2005; Flaquer, 2000, 2004; Simoni y Trifiletti, 2004) que, como se verá más adelante, tendría como principal motivación revelar la importancia de las familias en la provisión de bienestar.

que, a su vez, coinciden con las principales prácticas de asignación de recursos que dan lugar a los regímenes de bienestar (Martínez Franzoni y Voorend, 2008; Walby, 1990,1997).

Algunos aportes desde la perspectiva feminista consideran que si bien la división sexual del trabajo no surge con el capitalismo, no obstante afirman que con éste dicha división adquiere características particulares, al modificar la organización tanto de la esfera pública como de la privada, quedando las mujeres asociadas al ámbito privado y los hombres al público (Anzorena, 2008; Pateman, 2000; Valpuesta, 2009; Walby, 1990). Esta división habría "naturalizado" y promovido variados dualismos: "hombre/mujer, público/privado, trabajo/cuidado, producción/reproducción, cultura/naturaleza" (Reverter, 2011, p. 124), los cuales habrían definido el patriarcado como un espacio simbólico y cultural específico que promovería la inferioridad de las mujeres (Reverter, 2001).

En consecuencia, desde la vertiente feminista-marxista se habla de un Estado de bienestar patriarcal⁴⁰, al instaurarse sobre la base de la división sexual del trabajo y asumir un modelo de hombre proveedor que repercutiría en la diferenciación en el acceso a los derechos de ciudadanía (Pateman, 2000).

Así los hombres se incorporan como asalariados, mientras que las mujeres se incorporan como dependientes, estableciendo una "ciudadanía dual", en donde además los hombres tendrían como función dominar el mundo público – política y empleo remunerado- y las mujeres el mundo privado- cuidado de hogar y de las hijas e hijos- (Campillo, 2005; Pateman, 2000; Meer y Sever, 2004). En consecuencia, muchas de las políticas de bienestar orientadas a la mujer serían en calidad de cuidadoras, especialmente en los regímenes asistenciales y conservadores (Pateman, 2000).

Según Pateman, las diversas teorías del Estado y las teorías de democracia en que se sustentarían los Estados de bienestar, partirían de esta división sexual. En consecuencia su aporte se orienta a demostrar cómo la estructura patriarcal del Estado de bienestar ha sido reprimida de la conciencia teórica que lo fundamenta y también

⁴⁰ De acuerdo con Walby, el patriarcado se definiría como "el sistema de estructuras y prácticas sociales en la que los hombres dominan, oprimen y explotan a las mujeres" (1990, p.20). No obstante de acuerdo con Lombardo (2002) esta definición haría referencia a las estructuras sociales, y no los individuos, como los responsables de esta opresión sistémica. En consecuencia el enemigo sería el poder masculino como construcción social, no los hombres como individuos.

demuestra la conexión existente entre empleo y ciudadanía en el marco de los Estados de bienestar.

Partiendo de esto, afirma que los Estados de bienestar fallarían por un lado, en incorporar al mercado de trabajo a buena parte de la población y por otro lado, también fallarían en incorporar a las mujeres. La autora lo explica haciendo referencia al "dilema de Hegel"⁴¹, en donde las mujeres serían consideradas como "carentes por naturaleza de los atributos y capacidades de los "individuos" que pueden entrar en la sociedad civil, vender su fuerza laboral, y llegar a ser ciudadanos" (Pateman, 2000, p. 5). De acuerdo con la autora, en respuesta a este dilema Hegel habría incorporado a las mujeres al Estado, pero lo habría hecho confinándolas a la esfera privada -la familia- y excluyéndolas del mercado. A esto la autora adjudica el origen de la ciudadanía patriarcal, en donde se establece una separación y desconexión entre la esfera pública para los varones y la esfera privada para las mujeres (Pateman, 1996, 2000).

En consecuencia, afirma que en el marco del Estado de bienestar se asumiría una concepción favorable, social demócrata, según la cual se otorga "un sentido social e igual valor a los derechos políticos y jurídicos formales de todos los ciudadanos" (Pateman, 2000, p. 1), e incluso, de acuerdo con la autora, en las concepciones menos favorables sobre los Estados de bienestar únicamente se haría referencia al control del Estado sobre la clase trabajadora. No obstante, para la autora dichas teorías habrían obviado la manera sexualmente diferenciada sobre la cual se construyen los Estados de bienestar.

Profundizando en las causas, la autora cuestiona la herencia del derecho político derivado del contrato social, que en realidad supondría un contrato sexual que habría sido obviado, pese a que implicaría el derecho sexual de los varones sobre las mujeres (Pateman, 1988). De esta forma, la autora señala que se instaura el derecho político como derecho patriarcal, dentro del cual se impone una dialéctica en la medida que, mientras el contrato social se trataría de una historia de libertad -para los varones-, el contrato sexual sería una historia de sujeción-para las mujeres-. Por tanto la autora

⁴¹ Hegel resulta importante en la medida que se considera uno de los filósofos más influyentes en materia de Filosofía del Derecho, que también habría permeado las teorías en que estarían sustentados los Estados del bienestar. Se le atribuye, entre otras críticas, asignar a la mujer un lugar en la sociedad en donde no sería tratada como ciudadana, sino como una especie de "animal humano" que, además, encontraría su "reconocimiento" por medio de la dependencia del varón, y aún así no sería considerada tampoco como sujeto libre. Sobre estos aspectos se recomienda consultar Téllez (2009) y Lonzi (1972), que contienen una importante recopilación de su pensamiento y críticas feministas.

afirma que la pretendida libertad civil no sería universal y contradeciría los valores promovidos por la ilustración⁴².

Por tanto, bajo este panorama la crítica fundamental se realiza a los presupuestos de igualdad y libertad considerados en dicho contrato social, por las razones señaladas por Pateman pero, además, porque los derechos que se instauran bajo el mismo serían válidos únicamente en el plano teórico (formal), pues se asumiría que la sola dinámica de las relaciones sociales -con mínimo intervencionismo estatal- permitiría la realización de los derechos. En este contexto se instaura con carácter hegemónico “*el Derecho de la uniformidad, que se manifiesta en la proclamación de un solo ciudadano, de una sola propiedad y de un único modelo de familia*” (Valpuesta, 2009, p. 7.).

Este imaginario repercutiría también en la concepción de la justicia social, concepto de gran influencia en los orígenes de los Estados de bienestar y que de acuerdo con Castro (2015), junto con el concepto de igualdad definirían los posteriores discursos sobre igualdad de género. Para la autora, citando a Rawls,⁴³ el 'individuo' al que se haría referencia en las consideraciones relativas a la justicia social (que incorporaría consideraciones sobre igualdad⁴⁴ y diferencia) se identificaría con el varón cabeza de familia, obviando la desigual distribución de poder, privilegios y prestigio que impera en la vida familiar.

Por todas estas razones se llegaría a cuestionar el concepto mismo de ciudadanía que se instaura en el marco de los Estados de bienestar y que se definiría como “*aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad en donde los beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica*” (Marshall ⁴⁵ y Bottomore, 1992, p.37). De esta concepción se pondría en tela de juicio el

⁴² La autora se refiere al contrato social formulado por Rousseau como fundamento para la construcción del Estado y enmarcado dentro del pensamiento político desarrollado en el siglo XVIII, el cual aportaría las bases ideológicas y conceptuales de la Revolución Francesa y del nuevo orden social. Dentro de sus aportes se encontraría, la formulación política y jurídica de la libertad y la igualdad, como valores fundamentales con los que se pretendió identificar el cambio político. Dichos valores serían considerados consustanciales a la naturaleza humana; y por tanto se les atribuyó un alcance universal (Valpuesta, 2009).

⁴³ Rawls constituye uno de los teóricos de la justicia contemporánea. En su obra “Teoría de la Justicia” enfatiza en los basamentos morales de la justicia (Rawls, 1971).

⁴⁴ Igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades.

⁴⁵ Marshall constituye el principal referente en materia de ciudadanía, dado que fue el primero en incorporar la ciudadanía social como culmen de la ciudadanía moderna. Para el autor, se habrían producido tres fases que irían desde la ciudadanía civil, hasta la ciudadanía política y finalmente la ciudadanía social con la introducción de derechos sociales y su papel determinante en la consolidación de

lenguaje universalista, pues se le atribuye la incorporación de los individuos independientemente de sus especificidades adjudicándoles características universales (Facio, 2000; Bedin, 2013).

No obstante, la realidad sería que dicho individuo abstracto en la práctica estaría dotado de sexo, de raza y de clase (Bedin, 2013; Fraser y Gordon, 1992). En consecuencia, el planteamiento de Marshall sería también criticado por desatender algunos ejes claves de desigualdad y centrarse únicamente en la desigualdad de clase y la protección de las fuerzas de mercado (Fraser y Gordon, 1992).

Bajo este contexto se configura uno de los temas centrales en el marco de las luchas feministas. Puesto que, una de las principales motivaciones se suscita en torno al reclamo por ser incorporadas como ciudadanas.⁴⁶ No obstante, el abordaje dentro del feminismo adquiere inicialmente un posicionamiento dicotómico, como se verá a continuación:

Igualdad vs. Diferencia

La reivindicación para la incorporación de las mujeres como ciudadanas se produce en tono al sistema sexo-género y en este sentido surgirían dos posturas que partirían del reconocimiento de que tanto hombres como mujeres seríamos distintos. No obstante el problema consistiría en la forma en que dichas diferencias sexuales serían tomadas en cuenta por el derecho en beneficio de los hombres (Facio, 2000).

los Estados de bienestar. No obstante su propuesta habría recibido variadas críticas, siendo una de ellas la secuencia temporal de consecución de los derechos señalada. Dado que, de acuerdo con Agra (2002), en el siglo XVIII los derechos civiles, en el XIX los derechos políticos y en el XX los derechos sociales- no se corresponderían con la de los derechos de las mujeres. En consecuencia, Amorós (2000) subraya que la historia del feminismo estaría plagada de discontinuidades y anacronismos en variados ámbitos, entre ellos la vindicación de la ciudadanía, pues la lucha por la condición de ciudadanas se habría planteado cuando ésta ya estaba desprestigiada en el movimiento obrero, mientras que las mujeres aún no contaban con el derecho al voto ni el derecho de administrar sus propios bienes, entre otros aspectos.

Por otro lado, Fraser y Gordon (2012) también hacen una fuerte crítica al planteamiento de Marshall, a la cual atribuye, entre otros, obviar las desigualdades generadas por cuestiones de raza y sexo; analizan la ciudadanía social de EE.UU en donde verifican una dicotomía en el acceso a los derechos sociales, pues las mujeres predominarían en las formas asistenciales y estigmatizadas, es decir en las formas "caritativas"; mientras que los hombres predominarían en programas derivados de su participación en el trabajo asalariado, es decir de formas derivadas de "contrato". Las críticas al planteamiento de Marshall son amplias y de diversa naturaleza, pudiendo encontrar una síntesis desde una perspectiva histórica y estructural en Valente (2000).

⁴⁶ La relación entre el feminismo y la ciudadanía es compleja, tal y como sostiene Agra (2002), puesto que, para dicha autora, implicaría atender los contextos históricos y teóricos en los que se produce. No obstante, podría afirmarse que mostrar la parcialidad y las paradojas de la ciudadanía universal ha sido constitutivo del feminismo (Agra, 2002).

En concreto, para las feministas de la igualdad dichas diferencias derivarían del género como constructo cultural en donde las diferencias biológicas se habrían tomado como criterio de diferenciación y ocasionarían la desigualdad. Por otro lado, para las feministas de la diferencia, las distintas posiciones entre hombres y mujeres derivarían del determinismo biológico y en consecuencia, su forma de reivindicar la igualdad sería ubicándose en el ámbito de lo que consideran femenino⁴⁷ (Aguilar, 2008).

Consecuentemente se produciría la lucha por el reconocimiento de las mujeres desde dos posturas contrapuestas. Por un lado quienes lucharían por la igualdad y la consecuente extensión de los mismos derechos masculinos para las mujeres y por otro, quienes buscarían dicha incorporación mediante el reconocimiento de la diferencia, es decir, lucharían por una ciudadanía distinta que retomara las habilidades, intereses y necesidades propias de las mujeres (Aguilar, 2008; Pateman, 1989; Lombardo, 2002).

Por tanto, para Pateman (1989, 2000) estas dos perspectivas serían incompatibles dentro de los límites del Estado patriarcal y dentro de ese contexto resultarían imposibles⁴⁸. De acuerdo con la autora, el primer camino implicaría aceptar una ciudadanía patriarcal basada en las características de masculinidad, pues de cierta forma se promovería la integración de las mujeres a un mundo neutro en términos de género; pero el segundo camino-de la diferencia- implicaría incluir a las mujeres como mujeres, lo cual resulta negativo en una sociedad patriarcal en la medida que no serían incorporadas como ciudadanas plenas, sino como seres inferiores (Pateman, 1989, 2000). Este razonamiento, de acuerdo con Reverter (2001), obedecería a que la igualdad se entendería como "mismisidad" (por lo que las mujeres serían consideradas como

⁴⁷ Dentro de las feministas de la diferencia, predominaría un énfasis por la reivindicación maternal y los valores familiares, y en este marco, impulsarían la reivindicación de una ciudadanía maternalista, encontrándose en este planteamiento Ruddick (1989) y Elshtain (1981). No obstante, planteamientos de esta naturaleza habrían sido ampliamente criticados (Firestone, 1973; Dietz y Mejía, 1994) cuestionando la idealización de la maternidad y a la vez, afirmando que "*distorsiona el significado de las políticas y de la acción política, sobre todo reforzando una visión unidimensional de las mujeres como seres de la familia*" (Dietz y Mejía 1994, p. 46). Es de aclarar que no todas las feministas de la diferencia apostarían por la "maternidad" como emblema de la diferencia, pues otras habrían reivindicado el trabajo doméstico y otras menospreciarían el lesbianismo, así como otras lo adoptarían como diferencia, tal como sostiene Rubio (1990), quien también aporta una recopilación de las principales autoras de la diferencia y de las implicaciones políticas de sus reivindicaciones.

⁴⁸ La autora denomina estas dos rutas como el "dilema de Wollstonecraft" en alusión a Mary Wollstonecraft, quien escribiera uno de los primeros textos feministas, *Vindication of the Rights of Women* (1792), en el que promovía la extensión de los derechos de ciudadanía a las mujeres, defendiendo una ciudadanía diferente en base al trabajo que éstas realizaban en el hogar.

"hombres de segunda"), o bien como diferencia respecto del modelo legitimado de sujeto (con lo que serán ciudadanas "de segunda").

Se configura e impone una dicotomía frente a la cual muchas feministas se opondrían, afirmando que ambas posturas podrían ser compatibles e interdependientes, en lugar de antagónicas, en la medida que la igualdad "*no es la eliminación de la diferencia, y la diferencia no excluye la igualdad*" (Scott, 1988, p.91).

Superando la dicotomía: algunas posturas integradoras

Ante este planteamiento surgen posturas que relativizarían dichos posicionamientos, sosteniendo que respecto al tratamiento de la diferencia habría que tener cautela, en la medida que al enfocarse en la misma, podría correrse el riesgo de recrearla o acentuar su estigma, o bien al obviarla podría correrse el riesgo de asumir una "neutralidad defectuosa" en favor del avance de los grupos dominantes en detrimento de quienes son diferentes; tal como sugiere Minow (1985), refiriéndose al problema que plantea el tratamiento de la diferencia en grupos subordinados.⁴⁹ Por tanto, de acuerdo con Scott (1988), se debe desenmascarar esta falsa idea de igualdad y diferencia como antítesis y rechazar las decisiones políticas que deriven de esa dicotomía. De esta forma de acuerdo con Facio (2000) se asumiría que en algunos campos las mujeres requerirían igualdad y en otras la validación de la diferencia.

En esta línea y partiendo de la idea de que la ciudadanía no es simplemente un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que también es una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política" (Kymlicka y Norman, 1994, p. 5) surgen los planteamientos de "pluralistas culturales" como Young (1996), quien problematiza el pretendido "universalismo" de ciudadanía promovido por el pensamiento político pues, de acuerdo con la autora, dicha percepción trascendería la particularidad y la diferencia, así como las desigualdades de partida – ya sea de estatus, poder, etc.- y en consecuencia ubicaría en la misma categoría a todas las personas en la esfera de la política pública y en las leyes. Por tanto se trataría de medidas ciegas a las diferencias individuales y grupales, lo que tendería a privilegiar a grupos privilegiados. No obstante, para la autora una verdadera "universalidad" implicaría una ciudadanía

⁴⁹ La autora hace referencia a las diferencias derivadas de raza, sexo o etnicidad. No obstante su conclusión sobre el tratamiento de la diferencia, lo obtuvo al analizar programas educativos sobre educación bilingüe y educación inicial. Su aporte ha sido valioso en la medida que ha cuestionado el "dilema de la diferencia" al que harán referencia variadas feministas.

diferenciada en donde se definan medidas y leyes que representen a los grupos oprimidos y las diferencias–discriminación positiva, discriminación de minorías, etc- y leyes que incorporen medidas especiales. Para tal efecto surgiría también el cuestionamiento sobre cómo se definirían los grupos y los criterios para considerarlos en condiciones de opresión. Ante lo que la autora otorga un énfasis relacional mediante la identificación de una identidad mutua, la historia compartida, una cultura común, etc.

Se esboza así la idea de una “ciudadanía multicultural” a la que también se aproximarían otras autoras como Kymlicka (1995), no obstante esta autora parte de una crítica al planteamiento de Young, recriminándole centrarse en los grupos más desfavorecidos y desatender las características de los grupos nacionales. En consecuencia, afirma que la forma de que esto no ocurra es planteando una clara distinción de los mismos. En este marco defendería la idea de una ciudadanía “multicultural” vinculándola con una teoría de la justicia y promoviendo la autonomía individual y la igualdad social. Su apuesta se concentra en la idea de “derechos diferenciados en función del grupo para a grupos nacionales y étnicos” (Kymlicka, 1995, p. 41). Afirma además que los derechos de las minorías no corresponden a un debate sobre el reconocimiento de las “diferencias”, sino que se trataría más bien de un debate sobre si debe apoyarse un tipo concreto de diferencia cultural y de comunidad característico de minorías nacionales.

Por otro lado, el planteamiento de Mouffe (1992) apostaría por la construcción de una nueva concepción de ciudadanía en la que la diferencia sexual no determine el dominio de lo político. Aclara que su planteamiento no aboga por la desaparición plena de la diferencia sexual como distinción pertinente, pero también aclara que su planteamiento no se trataría de una igualdad neutral entre hombres y mujeres, desde el punto de vista genérico; dado que en muchos casos tratar a los varones y a las mujeres igualitariamente implicaría tratarlos diferencialmente. En este sentido, la autora apuesta por una concepción diferente sobre qué es ser un ciudadano y una ciudadana y de cómo actuar como integrante de una comunidad política. Se trata de una postura distinta a la de Pateman, para quien debiera diseñarse un modelo de ciudadanía sexualmente diferenciado.

El planteamiento de la autora invitaría a descartar lo que denomina como la “idea esencialista de una identidad de las mujeres como mujeres”. Afirma que la política feminista debe enfocarse en la persecución de metas dentro de un contexto más amplio

de demandas que trasciendan dicha identificación. De igual manera la lucha feminista debiera orientarse contra las múltiples formas en que la categoría "mujer" se construye como subordinación. Dados los múltiples feminismos y los múltiples discursos y posicionamientos de los mismos, la autora enfatiza en que, en lugar de que cada uno de éstos se intente imponer como el "verdadero", debiera buscarse la forma de contribuir desde los diversos discursos a cambiar las distintas formas de subordinación de las mujeres y lograr su igualdad efectiva (Mouffe, 1993).

De igual forma surgirían planteamientos integradores como el de Fraser (1994, 2013), quien realizaría una propuesta con la pretensión de superar esta falsa dicotomía entre igualdad y diferencia. Para la autora, la equidad de género se trataría de un concepto complejo que no podría definirse en torno a una única norma. En consecuencia, considera que al margen de las posturas sobre igualdad y diferencia debieran considerarse variados principios que incidirían en la equidad. Se refiere a equidad en la medida que la vincula como un asunto de justicia de género⁵⁰, que considera que debiera ser integrada no sólo en las teorías generales sobre justicia social, sino que también en las políticas públicas.

En este marco, plantea la consideración de variados principios que, a su vez, incorporarían algunas nociones de igualdad y de diferencia e incluso otros criterios que no han sido considerados en los análisis de desigualdad. En consecuencia, considera como principios el anti-androcentrismo, la anti-marginalización, la anti-explotación y el principio antipobreza. Adicionalmente considera el principio de igualdad, ampliándolo a la igualdad en los ingresos, el tiempo disponible y la igualdad en la asignación de valor social sobre los trabajos y aportaciones realizadas indistintamente por hombres o por mujeres. De acuerdo con la autora, el no cumplimiento de cualquiera de dichos principios significaría la no materialización del pleno significado de la equidad y/o justicia social⁵¹ (Fraser, 1994, 1997, 2013).

⁵⁰ De acuerdo con Molyneux (2010), "justicia de género" remite a considerar desde una perspectiva de justicia las relaciones sociales y jurídicas que predominan entre los sexos. Sostiene que el término no es simple de definir pues se le otorga significados distintos según las diversas perspectivas feministas. En este sentido, puede expresar diversas concepciones de justicia que van desde la simple igualdad a conceptos de igualdad diferenciada. De acuerdo con la autora, en lenguaje político moderno, la justicia de género implica ciudadanía completa para las mujeres.

⁵¹ Con la finalidad de superar el conflicto entre igualdad y diferencia, Fraser (1994, 1997) propone modelos de sociedad sobre los que debiera configurarse un nuevo orden de género en las sociedades post industriales. En este sentido define el "universal caregiver" y el "caregiver parity". En el primero la

En suma, el debate sobre ciudadanía e igualdad permanece abierto, el recorrido expuesto no agota las propuestas realizadas desde la perspectiva feminista. No obstante, sirve para identificar los principales planteamientos y críticas que de alguna manera han permeado las críticas a la propuesta de Esping Andersen, pues las mismas cuestionan las relaciones Estado-familia (mujeres)-mercado laboral, con una teorización explícita de la estructura de género que define la relación entre estas instituciones (Carrasco, 1997), como se verá a continuación.

A) Críticas al enfoque de regímenes de bienestar:

Del panorama anterior se desprenden variadas críticas a la tipología original de Esping-Andersen. Básicamente consideran el papel central de las familias en la provisión de bienestar y afirman que ha sido obviado del análisis tradicional. En primer lugar, por no considerar el carácter de interdependencia de los tres grandes productores de bienestar: el Estado, el mercado y la familia (Moreno, 2002). En segundo lugar, por obviar la división sexual del trabajo y en consecuencia, el rol decisivo de las relaciones de género en las estructuras y configuración de los efectos del Estado de bienestar (Orloff, 1996).

En este contexto considerar a la familia como proveedora de bienestar, llevaría ineludiblemente a incorporar en primer plano la división del trabajo remunerado y no remunerado⁵². No obstante, la simple incorporación de la familia no es suficiente ni garantiza por sí misma la inclusión de la perspectiva de género (Lewis, 1997a, 1997b). En consecuencia, se ha criticado el planteamiento original de Esping-Andersen referido a la desmercantilización y la estratificación las relaciones Estado-mercado, afirmando que son conceptos que están marcados por el género (Lewis, 1992, 1997a, 1997b; Orloff, 1993; Sainsbury, 1994, 1999).

equidad de género se lograría mediante la incorporación de las mujeres al mercado laboral, a lo que contribuiría la participación del Estado mediante la dotación de servicios familiares – como guarderías, etc. En el segundo, la equidad de género se lograría mediante el reconocimiento del cuidado, es decir el Estado apoyaría remunerando el cuidado informal. No obstante, mediante el desarrollo de criterios evaluativos, la autora demuestra que ninguna de estas dos formas idealizadas permite alcanzar la plena equidad de género. Concluye que para alcanzarla debiera desarrollarse una nueva concepción de Estado de bienestar en donde se supere la división sexual del trabajo.

⁵² De acuerdo con Aznar y Belmonte (2013) la familia funcionaría como una “malla de seguridad” cumpliendo diversas funciones, desde primarias -satisfacción de necesidades básicas- hasta secundarias. Además, desempeñaría una función institucional, participando en gran medida del esfuerzo asistencial que se realiza en la sociedad y que compartiría con el Estado (asistencia a la infancia, personas adultas y personas mayores).

En cuanto al primero, se afirma que puede tener un conjunto de significados distintos tanto para los hombres como para las mujeres según se señala en Lewis (1997b). En concreto, como explica Carrasco (1997) la independencia del mercado a través de los beneficios sociales, al que se refiere la desmercantilización, está construida pensando en un modelo masculino, ya que son los hombres quienes se identifican con el trabajo asalariado y pasan la mayor parte de su vida dedicados a dicha actividad. En cambio para las mujeres, dicha independencia tendría otra dimensión, no considerada, ya que su relación respecto al mercado es diferente.

Por un lado, comúnmente la parte de renta que perciben no la obtienen del mercado directamente, sino que indirectamente a través del ingreso de sus maridos - sean asalariadas o no asalariadas-; en consecuencia, la independencia de las mujeres está condicionada por su relación y estatus familiar, además del mercado y el Estado. Por otro lado, para muchas mujeres el trabajo asalariado aumentaría sus derechos no sólo en el ámbito público, sino también en el privado, al debilitarse la dependencia económica de sus maridos y alterar las relaciones de poder en la estructura familiar. En esta dimensión, Orloff (1993) y Lewis (1997a, 1997b) también afirman que el trabajo no remunerado de las mujeres contribuye a la desmercantilización del trabajo de los hombres y debiera ser considerado.

Derivado de lo anterior, también se han aportado críticas en materia de ciudadanía, como ya se ha venido desarrollando, ya que la desmercantilización es considerada un indicador de ésta, de acuerdo con Esping-Andersen (1990). Por tanto se afirma además que la categoría de ciudadanía presenta un sesgo de género, cuando la imagen ideal de ciudadano es el hombre asalariado. No obstante, incluso la integración de las mujeres al mercado de trabajo no resuelve sus problemas de ciudadanía, más bien les genera nuevos conflictos pues se incorporan como trabajadoras de segunda categoría sin dejar sus roles de madres y amas de casa (Carrasco, 1997). En consecuencia se afirma que el concepto de Esping-Andersen sobre desmercantilización sería inadecuado para entender el efecto de la provisión social en todas las personas. Por lo cual, debiera ser entendido en el contexto de las relaciones de género e incorporarse como dimensión adicional la extensión de las garantías del Estado para garantizar el acceso de las mujeres al trabajo remunerado y la creación de servicios que permitan balancear las responsabilidades del mercado de trabajo y el hogar (Orloff, 1993; Lewis, 1992).

Ante esto, Esping-Andersen (1999) reconocería que la desmercantilización resultara inoperante para las mujeres, hasta que los Estados de bienestar no contribuyan a la mercantilización de la fuerza de trabajo de las mismas. Pero, además, el autor considera que la independencia femenina requiere la desfamiliarización del bienestar, pues gran parte de las mujeres se encuentran institucionalmente "premercantilizadas" debido al hecho de encontrarse en el seno de una familia (bajo el supuesto de que se cuenta con un cabeza de familia mercantilizado).

En relación con la estratificación (Lewis, 1992, 1997b; Pateman, 1989, 2000; Orloff, 1993) plantean que se ha obviado la forma en que el género marca la diferencia en el acceso a los beneficios sociales, así como también en la participación en el trabajo remunerado y no remunerado. Afirman que dichas diferencias se sustentan en un modelo de trabajador masculino; por tanto, mientras los hombres adquieren sus derechos sociales por su estatus de asalariados, las mujeres lo adquieren en virtud de su dependencia.

En respuesta a estas y otras críticas relacionadas, Esping-Andersen (1999) revisa su modelo original e incorpora nuevos criterios para definir los regímenes de bienestar, dentro de los cuales incorpora el grado en que las familias aportan al bienestar. Para esto introduce como categoría analítica la desfamiliarización (*de-familiarization*),⁵³ que indicaría el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia. Incorporando este criterio, dicho autor caracteriza nuevamente los modelos, no obstante resalta también sus rasgos en relación al grado de *de-familiarization*.⁵⁴

En este sentido, en el modelo liberal los servicios familiares se consideran de carácter privado. Por tanto, disponer de éstos es una responsabilidad individual, que implica contar con capacidad económica para adquirirlos, o bien recurrir a la familiarización. En este sentido se produce una estratificación, dado que únicamente las familias de clase media y alta pueden acceder a estos servicios. Ocurre además una

⁵³ Como indicadores de este concepto el autor utiliza: gasto público en servicios familiares como proporción del PIB, subvenciones y deducciones a las familias con hijos, la cobertura de los servicios públicos de salud de cero a 3 años y cobertura de asistencia a ancianos. Dichos indicadores se plantearon considerando que los Estados debieran asumir el trabajo de cuidados, para evitar que, al ser provistos por el mercado, la desfamiliarización excluyera a las familias de bajos ingresos (Esping-Andersen, 1999).

⁵⁴ El autor aclara que la desfamiliarización no tiene un contenido "anti-familiar" y que la familiarización no tiene un sentido "pro-familia". Así entendida, la primera trataría más bien de descargar de las responsabilidades del cuidado y del bienestar a las familias; mientras que la segunda trataría de lo contrario, es decir se asumiría que las familias deben cargar con la responsabilidad principal del cuidado de sus miembros.

participación de las mujeres en el mercado de trabajo gracias a las políticas activas de empleo, lo que permite recurrir al mercado para cubrir estos servicios, ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial. En este sentido, este modelo se representa como altamente mercantilizador y medianamente familiarista.

En cuando al modelo conservador, el autor destaca como rasgos relevantes la influencia de la religión y el corporativismo. Esto al predominio de un modelo de protección basado en hombre proveedor⁵⁵, influenciaría las bajas tasas de participación femenina en el mercado laboral. Por tanto en este modelo, una vez garantizado el acceso al mercado de trabajo se accedía a las prestaciones derivadas de dicha vinculación, asumiendo además que la familia desempeñaría la mayoría de funciones relativas al bienestar (Esping-Andersen, 2001). En este esquema se produjo una segregación en los beneficios sociales en detrimento de las mujeres, como consecuencia de su diferente incorporación al mercado de trabajo. Por tanto, el género se presenta como un elemento que se suma al estatus y clase, que inciden en la estratificación característica de este modelo.

Finalmente, en el modelo social demócrata, a la alta desmercantilización de este modelo, verificada por Esping-Andersen (1990), se suma la comprobación de su alto grado de desfamiliarización (Esping-Andersen, 1999). Esto como consecuencia de los servicios sociales universales y entre ellos, la incorporación de los servicios destinados al cuidado de niñas y niños de 0 a 3 años y los servicios de atención para las personas con discapacidad y para personas adultas mayores, los cuales explicarían también la alta participación de las mujeres en el mercado laboral.

B) La familia y el género en los regímenes de bienestar:

Como consecuencia de las críticas anteriormente expuestas se han realizado variadas aportaciones para incorporar la familia y género en el análisis de los regímenes de bienestar. La riqueza de esto, más allá de la herramienta empírica, radicaría en el análisis conceptual, pues permitiría evidenciar las relaciones de género presentes en las principales estructuras sociales ya citadas (políticas públicas, trabajo no remunerado y

⁵⁵ Esto surge como producto de las aportaciones feministas que se explican en el siguiente apartado.

trabajo remunerado.⁵⁶ En consecuencia, permitirá ubicar conceptualmente los regímenes de bienestar pero también dichas estructuras, como se verá a continuación.

Una de las aportaciones para el análisis de los regímenes de bienestar ha sido la realizada por Skocpol (1992, 1996), quien estudia los casos de Inglaterra y Estados Unidos y establece una distinción entre ambos según el canal, ya sea directo o indirecto, por medio del cual se perciben las ayudas sociales y también según el proceso y actores políticos que definen dichas ayudas. En este sentido, distingue el “modelo patriarcal” y el “modelo maternalista”. El primero ocurriría en Inglaterra y se caracterizaría por un énfasis en los problemas del hombre trabajador, asumiendo un modelo de “hombre proveedor”. Por tanto, los beneficios sociales, eventuales, se diseñarían para compensar los costos asociados a las personas dependientes a través del denominado *family wage*.

De acuerdo con la autora, habrían sido medidas formuladas por hombres en beneficio de los hombres, pues además quienes habrían configurado dichas políticas habrían sido sindicatos de trabajadores y burócratas, con fuerte predominio de hombres. El “modelo maternalista” se registraría en Estados Unidos y sería lo contrario, pues la protección de madres, niñas y niños y viudas se objetivaría directamente a través de los programas sociales. En la definición de dichas medidas habría incidido la labor de mujeres de clase media que habrían incorporado las demandas de las mujeres menos privilegiadas.⁵⁷

Otra de las aportaciones ha sido la de Lewis (1992), quien considera que la propuesta de Esping-Andersen no incorpora adecuadamente la diferencia en la participación laboral de las mujeres; por lo cual plantea una nueva tipología considerando el trabajo remunerado y no remunerado y el acceso a los beneficios sociales. Adicionalmente considera que la base de los derechos era por dos vías, o bien

⁵⁶ Walby (1990, 1997).

⁵⁷ El planteamiento de Skocpol ha recibido diversas críticas, entre ellas la de Persky (2013) quien afirma que la distinción entre políticas maternalistas y paternalistas pueden resultar arbitrarias en la medida que constituyen variaciones de un modelo patriarcal y por tanto sería complicado establecer una frontera entre ambas. Las políticas maternalistas, aunque fueron diseñadas por mujeres, se limitaron a medidas insertas en los temas tradicionalmente femeninos, sin influencias en otras áreas políticas, sociales y económicas. Por lo que debiera haberse incorporado una visión más amplia de los intereses de género en los procesos de formulación de políticas que permitan una tipología política más matizada. En Larsen (1996) también se hace referencia a las críticas realizadas al planteamiento de Skocpol, resaltando la forma en la que se acusa a dicha autora de considerar a las mujeres como un todo homogéneo y en consecuencia, asumir que las mujeres legislarán en favor de las mujeres y los hombres en favor de los hombres. También Kulawik (2008) señala que el enfoque de Skocpol es poco crítico en condenar las políticas maternalistas de los enfoques feministas dominantes en ese momento.

como proveedor o bien como dependiente. Con estas ideas realiza una nueva tipología clasificando los distintos regímenes de bienestar según el grado -fuerte, moderado, débil- en que, a través de las políticas sociales, se acercarían o se alejarían del modelo hombre proveedor (*male breadwinner model*).

El modelo *male breadwinner* "fuerte". En esta tipología se ubicarían Alemania, Gran Bretaña, Irlanda y Holanda, donde los hombres son considerados como proveedores y a las mujeres como cuidadoras. En consecuencia las mujeres registrarían una baja participación en el mercado asalariado y pocas prestaciones por parte del Estado en materia de maternidad y cuidado infantil.

El modelo *male breadwinner* "débil", tanto mujeres como hombres serían vistos como cuidadoras y cuidadores y proveedoras y proveedores –Suecia- y se promovería la titularidad individual de los derechos. En este marco, se registraría una alta incorporación de las mujeres al mercado laboral y variadas prestaciones sociales universalizadas en materia de educación infantil y de cuidado.

El modelo *male breadwinner* "moderado", las mujeres no tendrían tantas dificultades para incorporarse como trabajadoras fuera del hogar en jornadas de tiempo completo, al tiempo que también serían reconocidas como madres y trabajadoras - Francia y Bélgica-.

Por otro lado, Sainsbury (1994) parte de las críticas realizadas a la tipología propuesta por Lewis, atribuyéndole que se trata de una propuesta centrada fuertemente en el modelo de hombre proveedor, es decir, sustentada en la tradicional división del trabajo entre los sexos y sus implicaciones para los derechos sociales. Por tanto, señala que los derechos de las mujeres no deben ser concebidos únicamente por su estatus de esposas o trabajadoras, sino que también como madres y ciudadanas. Por consiguiente, para elaborar su propuesta incorpora, además, el reconocimiento de que en el modelo tradicional de familia existen dos bases centrales del derecho que varían en los distintos Estados de bienestar, lo cual afirma que ha sido obviado en los análisis tradicionales:

- Principio de manutención (*principle of maintenance*). Donde las prestaciones sociales se orientan a las familias con el fin de facilitar la función del sustentador económico de estas.
- Principio de cuidado (*principle of care*). En base al cual se asigna a las mujeres la responsabilidad del cuidado de la familia, pero siendo recompensado.

Sobre esta base construye dos modelos de tipo ideal a fin de demostrar a través de éstos la forma en que las políticas sociales afectan a hombres y mujeres en los distintos Estados de bienestar (Sainsbury, 1994). En consecuencia establece el modelo de hombre proveedor (*the male breadwinner*) y el modelo de proveedor-cuidador (*the individual earning*). Posteriormente, Sainsbury (1999) integra las dimensiones de género con las categorías generales de los regímenes de bienestar,⁵⁸ para ello retoma y construye como categoría de nivel intermedio el régimen de política de género (*Policy Gender Regime*) mediante el cual define las siguientes dimensiones de análisis:

- La división sexual de trabajo.
- Las diferencias de género en la definición del *entitlement* y en la especificidad de género de quien recibe el beneficio -el jefe de familia, el hombre-proveedor, o la mujer-cuidadora, etc-.
- La base que se adopta para el establecimiento de medida fiscales -el jefe de familia, o el hombre-proveedor, o la mujer-cuidadora, etc.-
- Reglas e incentivos fiscales -base de la imposición - conjunta o individual-, la consideración de deducciones, etc-.
- Políticas salariales y de empleo
- La provisión de servicios de cuidados -pública o privada- y su reconocimiento como trabajo remunerado o no remunerado.

De acuerdo con estos criterios establece tres tipos de *Policy Gender Regime*⁵⁹, mediante los cuales analiza los Estados de bienestar y las relaciones de género de Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda y Suecia. Los rasgos principales de su propuesta se resumen a continuación:

⁵⁸ Esto sería una de sus principales aportaciones de dicha autora, ya que de acuerdo con Draibe y Riesco (2006), se estaría reconociendo que las dimensiones de género recortan o fragmentan los distintos tipos o regímenes de bienestar.

⁵⁹ El *policy gender regime* se define por el conjunto de los siguientes atributos diferenciales: la división sexual de trabajo (hombre proveedor/mujer cuidadora); igualdad o diferencia de género en la definición del *entitlement*; el recipiente del beneficio -si el jefe de familia, o el hombre-proveedor, o la mujer-cuidadora, o individuos en cuanto dependientes o autónomos-; reglas e incentivos fiscales -base matrimonial o individual de la imposición, con o sin deducciones para gastos familiares-; políticas salariales y de empleo; esfera pública/privada de los servicios de cuidados; remuneración o no a las actividades de cuidados (Sainsbury, 1999).

Tabla 1: Policy Gender Regimes

Atributos del régimen	Male breadwinner	Separate gender roles	Individual earner carer
Ideología familiar.	División estricta del trabajo. Esposo = proveedor. Esposa = cuidadora.	División estricta del trabajo. Esposo = proveedor. Esposa = cuidadora.	Roles compartidos. Padre = proveedor + cuidador Madre = proveedora + cuidadora
Titularidad para beneficios sociales.	Diferenciados entre esposa y esposo.	Diferenciado por roles de género.	Igual.
Base de derechos.	El principio de manutención.	Responsabilidades familiares	Ciudadanía o Residencia.
Receptor/a de los beneficios.	Jefe de familia y suplemento para dependiente.	Hombre como proveedor. Mujer como cuidadora	Individual.
Impuestos.	Tributación conjunta Deducción por dependientes a cargo.	Tributación conjunta Deducción por dependientes a cargo.	Separación. Igual deducción de impuestos
Empleo y política salarial.	Prioridad a los hombres.	Prioridad a los hombres.	Cubre ambos sexos.
Campo de los cuidados.	Doméstico / privado.	Doméstico / privado.	Fuerte implicación del Estado.
Trabajo de cuidados.	No-remunerados.	Parte remunerada a cuidadores en casa.	Parte pagada a cuidadores dentro y fuera de casa.

Fuente: Sainsbury (1999, p. 78). Tabla 3.1

En el modelo *male breadwinner* existiría una estricta división sexual, correspondiendo al hombre figurar como proveedor y a la mujer como la cuidadora. El

principio de manutención regiría la orientación de las políticas y el trabajo de cuidados estaría confinado a la esfera privada. En este marco, la base del "entitlement" estaría diferenciada y el matrimonio resultaría determinante para las mujeres, en la medida que sus derechos sociales derivarían de su estatus como dependiente. Adicionalmente, el cuidado de los hijos, hijas y esposo sería la obligación prioritaria de las mujeres.

En cuanto al régimen de *separate gender roles*, a diferencia del modelo anterior se erosiona la base del matrimonio para definir los derechos de la mujer, de modo que los derechos sociales también abarcan a las madres solteras. No obstante, persiste la división sexual del trabajo y si bien ambos participan en el mercado laboral, las mujeres siguen asumiendo las tareas familiares. Predominan tanto el principio de manutención como el de cuidados. Incluso, a través de este último se incorporan políticas para las mujeres, en donde son reconocidas como cuidadoras y perciben prestaciones generosas. Sin embargo, estas prestaciones continúan siendo inferiores a los derechos concedidos a los hombres por su participación en el mercado laboral, pues el principio de manutención estaría favoreciendo a los hombres.

Finalmente, el modelo de *individual earner carer*, que se diferencia completamente de los dos anteriores en la medida que se sustenta en la ideología de roles compartidos. En este sentido, ambos son reconocidos por el principio de ciudadanía y tienen derechos como perceptores y cuidadores; en consecuencia, las políticas promueven la participación de las mujeres en el mercado laboral y la participación de los hombres en el cuidado. Asimismo, en la medida que la base del "entitlement" es el criterio de ciudadanía o residencia, las personas tendrían los mismos derechos independientemente de su estado civil y del género.

La aportación de Sainsbury (1999) radica en demostrar que las lógicas de género no siempre coinciden con los tipos o regímenes de bienestar, pues países catalogados bajo un mismo régimen de bienestar pueden presentar variaciones en su *policy gender regime*, como ocurre con los países escandinavos.⁶⁰

⁶⁰ Al respecto Sørensen y Bergqvist (2002) han analizado el desarrollo de políticas que favorecen la igualdad de género en Noruega y Suecia, notando que a pesar que Esping Andersen (1990) clasifica a Suecia y Noruega bajo el régimen de bienestar socialdemócrata, cuando se incluyen las políticas favorables a la igualdad de género se obtiene una nueva agrupación de los países escandinavos. Mientras Suecia se posiciona en la vanguardia, Noruega se desviaría del régimen socialdemócrata, debido a su lento desarrollo en las políticas para fortalecer la participación de las mujeres en el mercado laboral.

En este esfuerzo surgen diversas propuestas (Moreno, 2005; Flaquer, 2000, 2004; Simoni y Trifiletti, 2004) con la idea de exponer la forma en que los Estados de bienestar del sur de Europa (Portugal, España, Italia y Grecia) podrían configurar un "modelo de bienestar mediterráneo" (Moreno, 2001), que presentaría peculiaridades que fueron obviadas por Esping-Andersen. Dichos estudios señalan como rasgo distintivo fundamental el papel de las familias en la provisión de bienestar (Moreno, 2002). En este sentido, de acuerdo con Flaquer (2000) se asume como atribución de los hogares el velar por el bienestar de sus integrantes dependiendo de los arreglos familiares y sus conexiones más que de las disposiciones del Estado de bienestar.

De igual manera, Simoni y Trifiletti (2004) afirman que se trataría de un régimen de bienestar donde la familia se encuentra al centro de la provisión de bienestar intergeneracional, aspecto en el cuál coinciden con Moreno (2005), quien además destaca la persistencia de formas tradicionales familiares -familia extensa en España, Italia y Grecia-que propiciarían la solidaridad y la dependencia familiar, ante lo cual también se registraría una limitada política -social y laboral -de apoyo a las familias. Por su parte, Moreno (2001) destaca como rasgo distintivo de este régimen el factor religioso y el papel de la iglesia como principal proveedora de bienestar-aunque su relevancia ha disminuido-. El autor los califica como una "vía media" u opción intermedia entre los regímenes bismarckianos y los beveridgeanos, en la medida que mezclarían elementos del universalismo y la selectividad.

Ante la diversidad de aportes, se afirma que las teorizaciones del régimen de bienestar generalmente no lograron constituirse en alternativas sustitutivas de las tipologías de la corriente principal a las cuales se criticaba, según sostienen Draibe y Riesco (2006). Por tanto, surgen aportaciones que intentarían integrar las categorías de género a los regímenes de bienestar. A esto contribuyó la construcción de conceptos de nivel intermedio en materia de género. Como ha sido el caso de Sainsbury (1999) al definir el *Policy Gender Regime*.

De igual forma, Martínez Franzoni y Voorend (2009) abordan el *Gender Order* refiriéndose a ella como categoría intermedia. Consideran que al igual que el régimen de bienestar es la categoría intermedia de capitalismo, los órdenes de género serían la categoría intermedia del patriarcado, siendo capitalismo y patriarcado los macro-conceptos. No obstante, aplican dicha categoría para el análisis de las relaciones de género tanto de los regímenes de bienestar como de uno de los ámbitos de bienestar,

como lo es la política pública. Por otro lado, Walby (2004) aborda diversas variedades de *Gender Regime* definiendo que los mismos adquieren diversas connotaciones según la definición que se adopte, por un lado sobre “gender” y por otro sobre “regime”.

En suma, el recorrido por las diversas aportaciones deja variadas contribuciones para el objeto de esta investigación. La primera consiste en la identificación del género como criterio definitorio de las diversas dimensiones de bienestar. Pero de forma particular en las distintas estructuras sociales, entre ellas las políticas públicas. Esto resulta adecuado en la medida que la investigación se ubica en el análisis del contenido de una política pública en particular, que a la vez se suscribe en un régimen de bienestar concreto. Adicionalmente, el programa a analizar se encuentra dentro de un enfoque particular de protección social, el cual de cierta forma definiría su contenido.

En este sentido, a continuación se desarrollan los principales enfoques de protección social que se encontrarían a la base de los regímenes de bienestar descritos. Posteriormente en el siguiente capítulo se desarrollan otros enfoques que han sido adoptados en la región y que influyen en el programa a analizar.

1.3. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN DISTINTOS ENFOQUES

1.3.1. Alcance de la protección social en el marco del enfoque asistencial y del aseguramiento (seguro social y seguridad social).

Como ya se ha definido, los regímenes de bienestar corresponden a diversos arreglos para la gestión de los riesgos sociales. También se ha señalado que dichos acuerdos no ocurren de forma armónica y que se ven afectados por los diversos factores que configuran la desigual distribución de recursos -clase, estatus, género, etc.-. En este marco surge también la protección social como parte de la política social que constituye a su vez, una parte fundamental del régimen de bienestar (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).⁶¹

⁶¹ Asumir la protección social como parte de la política social será la línea de argumentación a desarrollar en el presente apartado. No obstante, su alcance varía de acuerdo con la postura que se asuma, pues como se verá, por un lado existirían visiones que la reducen al asistencialismo y otras que llegan a considerarla más abarcativa que la seguridad social.

En consecuencia, como parte de la política social y en el marco de los diversos regímenes de bienestar ha adquirido diversas definiciones según el alcance que se le otorga. No obstante, como ya se ha visto, los distintos regímenes de bienestar contendrían diversas pautas para la gestión de riesgos sociales, que a su vez, configurarían diversos enfoques de protección social. En consecuencia, de acuerdo con Fleury y Molina (2000) existirían tres enfoques de protección social que se corresponderían a los diversos regímenes de bienestar que se han venido desarrollando:

Tabla 2: Caracterización de los enfoques de protección social.

Rasgos	Asistencia Social	Seguro Social	Seguridad
Denominaciones	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideología	Liberal	Corporativa	Social-Demócrata
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Efecto	Discriminación	Manutención	Redistribución
Status	Descalificante	Privilegio	Derecho
Finanza	Donaciones	% Salarial	Presupuesto
Actuarial	Fondos	Acumulación	Público
Cobertura	Focal	Ocupacional	Repartición
Beneficio	Bienes/serv.	Prop./Salario	Universal
Acceso	Prueba de medios	Afiliación	Mínimo vital
Administración	Filantropía	Corporativa	Necesidad
Organización	Local	Fragmentada	Pública
Referencia	"Poor laws"	Bismarck	Beveridge
Ciudadanía	Invertida	Regulada	Universal

Fuente: Fleury y Molina (2000, p.141).

El reconocimiento de los diversos enfoques de protección social ha llevado a confusiones conceptuales respecto al contenido de la misma. En consecuencia ha tendido a ser concebida de forma unidimensional y excluyente y por tanto, o bien ha llegado a asociarse con seguridad social, o incluso ha llegado a entenderse como asistencia social (Pugliese, 2004; Mejía y Franco, 2007).

En este marco, de acuerdo con Bertranou (2003) la protección social se trataría de un concepto más amplio,⁶² incluso que la misma seguridad social, en la medida que mientras ésta última comprendería los seguros sociales (esquemas contributivos); la asistencia social y las prestaciones universales; la protección social por su parte, incluiría la seguridad social (régimenes públicos), pero adicionalmente incorporaría los esquemas privados y no mandatados (formales y no formales) y los planes ocupacionales, mutuales, etc. Desde esta perspectiva en su organización incorporaría elementos más amplios en materia contributiva y no contributiva como se verá más adelante.

En la misma línea, para Cichon, et. al., (2004) la seguridad social sería únicamente uno de los objetivos de la protección social, al que se sumarían otros como la garantía de acceso de la población a bienes y servicios esenciales, así como la promoción de la seguridad socio-económica y el mejoramiento del potencial de las personas, entre otros.

Contrariamente a estas posturas que otorgarían un carácter subordinado a la seguridad en el marco de la protección social, otras argumentaciones sostienen que la seguridad social tendría como objetivo no únicamente la protección social, sino que además la integración social y la distribución del ingreso (Pugliese, 2004). Por otro lado, también se argumenta que tanto la seguridad social como la protección social compartirían objetivos y principios, pues estarían dirigidas a atender contingencias sociales; sin embargo responderían a distintas poblaciones y en consecuencia, mientras la seguridad social-pese a su pretensión universalista-estaría dirigida a la población trabajadora que cuenta con un empleo formal⁶³; la protección social estaría dirigida a la atención de contingencias sociales de la población no asalariada o con ciertos tipos de vulnerabilidad social (Sánchez, 2012).

⁶² Esta aparente preeminencia de la protección social sobre la seguridad social se explicaría por las distintas necesidades a las que responde cada una y a las razones de sus respectivos surgimientos. Como se observó al inicio del capítulo, la seguridad social surge influenciada bajo los modelos diseñados por Bismarck y Beveridge. No obstante, pese a la pretensión universalista que adquiere en este último, de acuerdo con (Sánchez, 2012) en realidad partía de la condición de que todas las personas en un momento se incorporarían al trabajo formal, en consecuencia no fue prevista la aparición de otras categorías de empleo o personas sin empleo, mientras que la protección social sería concebida para dar cobertura a toda la población sin mediar su condición respecto al trabajo asalariado. En este sentido, para dicho autor las posteriores reformulaciones de los modelos de seguridad social serían los bosquejos de los primeros modelos de protección social, en la medida que incluirían tanto la población trabajadora asalariada como a la no asalariada.

⁶³ Atendiéndola fundamentalmente a través de seguros.

Con este antecedente puede afirmarse que la definición de protección social varía de acuerdo al enfoque que se asuma, así como también varía el modelo de ciudadanía, de acuerdo con Fleury y Molina (2000). Por tanto, de asumirse un enfoque preeminentemente asistencial se adoptaría un modelo de "ciudadanía-invertida"; donde la asignación de los beneficios sociales se corresponderían con una noción de mérito; mientras que con un enfoque de seguro social se asumiría un modelo de "ciudadanía regulada", bajo el cual los beneficios sociales se corresponderían por una cuestión de privilegios -vinculados al estatus laboral- y finalmente, asumiendo un enfoque fundamentalmente de seguridad social, se estaría aproximando hacia un modelo de "ciudadanía universal", dado que la misma, a diferencia del enfoque de seguro social, contendría prestaciones que cubrirían ciertas eventualidades que serían designadas a la totalidad de la población sobre la base de derechos, es decir independientemente del estatus laboral y bajo el principio solidaridad, sin ser requerida la comprobación de la situación de necesidad (Sánchez, 2012; Fleury y Molina, 2000).

Con esta aclaraciones, la protección social podría definirse como las diversas acciones públicas -con distintos alcances según se ha visto⁶⁴- que se adoptan en respuesta a los niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación que son considerados socialmente inaceptables dentro de régimen dado o la sociedad (Conway et. al.,2000). De acuerdo con esta definición, mientras los regímenes de bienestar serían los diversos arreglos para la gestión de distintos riesgos sociales; la protección social representaría las disposiciones institucionales por las que el Estado participaría en la gestión de dichos riesgos. Esos arreglos, a su vez, se verían influenciados por los diversos paradigmas (Martin, 2013).

Adicionalmente, de acuerdo con dicha definición de protección social también se observarían dos componentes básicos de la misma. El primero vinculado con el manejo de riesgo se correspondería con el concepto de aseguramiento -propio del trabajo formal en las áreas de pensiones, vejez y salud-, mientras que el segundo relativo a la privación se correspondería con la intervención de carácter asistencial-vinculado a la población al margen del mercado de trabajo-. Entre ambos componentes existiría por tanto una relación de complementariedad, lo que daría origen a la noción de sistema de la

⁶⁴ Alcances determinados de acuerdo al énfasis y enfoque que se adopte para definirla, ya sea centrado en el empleo formal, o bien en situaciones de asistencia o bien bajo una noción amplia de derechos (Rivera, 2016).

protección social en donde la composición y dinámica del mercado de trabajo determinaría los grupos objetivo que deben ser atendidos por cada uno de los componentes del sistema. En consecuencia, las medidas relativas a la regulación laboral también serían consideradas como componente fundamental (Guerrero, 2006; Rivera, 2016).

1.3.2. Componentes de la protección social según fuentes de financiamiento:

De acuerdo con el esquema de financiamiento, los componentes anteriormente citados pueden ser de naturaleza contributiva- obligatoria y no obligatoria⁶⁵- o bien de naturaleza no contributiva-formal y no formal-. Los primeros vinculados principalmente con medidas de aseguramiento y los segundos relacionados con medidas de corte asistencial.

En ese orden, desde una perspectiva amplia de aseguramiento se incorporarían medidas relativas a diversos riesgos sociales presentes a lo largo del ciclo de vida (Bertranou, 2003; Rivera, 2016). En este sentido cubrirían diversos riesgos diferenciales que se producen en las distintas etapas del desarrollo de las personas y las familias; por tanto se incorporarían desde riesgos vinculados con situaciones de muerte (protección para familiares sobrevivientes) , hasta riesgos relativos a situaciones de vejez, invalidez (por accidente o enfermedad, o por accidente de trabajo o enfermedad profesional), enfermedad (reemplazo de salario), maternidad (reemplazo de salario), desempleo y servicios de salud por enfermedad y maternidad, entre otros (Bertranou, 2003; Rivera, 2016). Es de aclarar que, en materia contributiva, el monto de las aportaciones pudiera variar y ser incluso compensado por aportes públicos no contributivos según el estrato socioeconómico de la persona trabajadora beneficiaria y su estatus de permanencia en el mercado formal de trabajo (Rivera, 2016).

En suma, estas medidas serían definidas partiendo de una situación ideal de pleno empleo y formalidad en el mercado de trabajo en donde la ciudadanía social se vincularía con la relación frente al mercado laboral. Sobre esta base funcionarían las medidas anteriormente expuestas, donde la protección de los diversos riesgos partiría

⁶⁵ Contendría los seguros sociales y los seguros privados – ocupacionales e individuales- respectivamente (Bertranou, 2003).

del supuesto de que la persona trabajadora (preponderantemente hombre), o jefe de familia, aseguraría a toda la familia mediante sus ingresos y su protección social (Serrano, 2005a).

No obstante, en este marco se obviarían los asuntos sociales no vinculados directamente con el mercado laboral (la pobreza, la exclusión, la familia, la mujer) y también las complejidades y especificidades de las distintas problemáticas sociales (Serrano, 2005a). Por lo que debido a estas críticas surgirían las medidas de índole no contributiva a fin de compensar los desajustes originados al margen del mercado laboral (Sánchez, 2012).

En este sentido contendrían acciones desvinculadas de contribuciones previas y financiadas mediante impuestos a los ingresos generales y bajo el principio de solidaridad. Además, como se ha dicho contendrían intervenciones de carácter formal y no formal, en este sentido incorporarían desde medidas de asistencia social, pero también programas universales, así como fondos sociales y arreglos familiares y comunitarios (Bertranou, 2003; Rivera, 2016).

En el ámbito de las medidas de carácter formal, se ha discutido en torno a las implicaciones en materia de eficiencia y de derechos, puesto que mientras las medidas de carácter universal se asignarían sin distinción de las características particulares de la población beneficiaria; por el contrario, en las medidas de índole asistencial se promovería la focalización a fin de concentrar los recursos en una población limitada que se identificaría de acuerdo a un conjunto de características socioeconómicas particulares (Soto, 2001).

Para ambas posturas existen argumentos a favor y argumentos en contra. En materia de universalización se atribuye como virtud principal el otorgamiento de los beneficios en base a un criterio de derechos, sin embargo, también se le atribuyen como desventajas el fomento de la ineficiencia –pues eventualmente se otorgarían ayudas a quien menos lo necesita- e incluso se registraría una calidad deficiente en algunas prestaciones de servicios sociales (Barros y de Carvalho, 2004). En respuesta a estas deficiencias se ha intentado justificar la focalización en el ámbito de la asistencia, argumentando que permitiría una mejor asignación de los recursos escasos identificando de mejor forma la población beneficiaria y, por ende, garantizando mayores impactos (CEPAL, 1995; Filgueira, 2014).

No obstante a esta también se le atribuyen inconvenientes de ineficiencia en la medida que podrían propiciar “incentivos adversos” y en este sentido se focalizaría en base a información distorsionada sobre las condiciones de vida de la población (Atkinson, 1996); en consecuencia podrían ocurrir errores de inclusión (otorgar beneficios a segmentos que no se corresponden con las características definidas para la población beneficiaria) o de exclusión (dejar fuera de los beneficios a segmentos que, dadas sus características, tendrían derecho a percibirlos) de potenciales beneficiarios y beneficiarias (Cornia y Stewart, 1993).

No obstante, de acuerdo con Filgueira (2014), las medidas asistenciales de carácter focalizado tienen un valioso potencial para incrementar y viabilizar la construcción de sistemas de prestaciones sociales en contextos de recursos escasos. Sin embargo, deben ser consideradas como herramientas en el contexto más amplio de otras políticas sociales y de la economía política en que se originan y desarrollan, además deben ser concebidas en forma dinámica y no estática. Es decir, una política puede dar inicio en forma focalizada, pero una vez implementada podría convertirse en una política de vocación universal, de acuerdo con el autor.

En el marco de este debate, las medidas de índole asistencial y focalizada estarían dirigidas preferentemente a la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. Teniendo la finalidad ya sea de cubrir sus necesidades más esenciales –otorgando pensiones o transferencias de ingresos- o bien, actuando de enlace y promoción para su acceso a las políticas y servicios sociales y de promoción social que contribuirían a su formación de capital humano. Por otro lado, las medidas de naturaleza universal incorporarían medidas en materia de subsidios generalizados (consumo y energía), así como algunas pensiones sociales, programas de empleo y promoción, entre otros (Rivera, 2016).

1.4. CONCLUSIONES PRELIMINARES.

De acuerdo con los antecedentes históricos de la política social, queda evidenciado que antes de la aparición de la “cuestión social” ya existían mecanismos de atención a las necesidades sociales. No obstante, se basaban en motivaciones filantrópicas y, en este marco, las necesidades eran cubiertas por relaciones de caridad o por relaciones de tutela derivadas de la figura feudal propia del siglo XIII. En este sentido, dentro de las instituciones formales que desempeñarían tal función, la Iglesia ocuparía un lugar predominante.

Por tanto, el surgimiento de la “cuestión social” otorga visibilidad social y política a las necesidades que previamente eran atendidas en la esfera privada, o en la esfera pública bajo una visión caritativa. Este hecho implica la intervención paulatina de la figura del Estado, dando lugar a un proceso que registra diversos momentos, desde una implicación mínima hasta la instauración del Estado como la principal institución ejecutora de las políticas sociales.

Este tránsito se verá influenciado por las diversas transformaciones sociales, políticas y económicas iniciadas con la revolución industrial. Dichas transformaciones registran también un proceso de maduración que irá definiendo los diversos grados de implicación del Estado y los diferentes alcances de la política social. De esta forma se observa desde una intervención pública limitada a medidas asistenciales y basadas en el mérito, propia de las “leyes de pobres” de inicios del siglo XIX, hasta una intervención basada en el reconocimiento de derechos sociales, propia de la etapa de consolidación de los Estados del bienestar de principios del siglo XX.

En el marco de la instauración de la figura del Estado como principal institución ejecutora de las políticas sociales, surgen diversas críticas sobre la hegemonía del mismo en materia de generación de bienestar. Se cuestionaba el hecho que la centralidad adquirida por éste, invisibilizaría el papel que desempeñarían otras instituciones.

Dichas argumentaciones serían consecuentes, considerando que en las etapas previas a la consolidación del Estado del bienestar ya habrían existido diversos mecanismos de atención a las necesidades sociales. En este sentido, más que centrarse en la figura del Estado del bienestar, se propondría referirse a los regímenes de bienestar, distinguiendo a estos últimos como *“los distintos arreglos sociales*

históricamente contruidos para alcanzar el bienestar" (Martínez Franzoni, 2005 p.42), los cuales podrían contar con escasa e incluso nula participación del Estado por medio de la política social. Como se verá más adelante, esto resultará especialmente importante sobre todo en el caso de realidades en las que el Estado no estuviera del todo consolidado y, en este sentido, un enfoque que permitiera analizar las instituciones de bienestar ajenas al mismo resultaría mucho más pertinente.

En suma, estas y otras ideas similares motivarían el surgimiento del enfoque de regímenes de bienestar, básicamente con la pretensión de superar la visión hegemónica sobre el papel del Estado, visibilizando además el papel del mercado y la familia en la provisión de bienestar (Esping-Andersen, 1990). Los intentos pioneros como el de Esping-Andersen (1990, 1999), estudiarían los regímenes de bienestar de Europa Occidental estableciendo una tipología sobre los mismos. No obstante la misma habría sido cuestionada debido a su énfasis en la relación Estado-mercado, obviando el papel de las familias. Esto produciría nuevas críticas a dicho enfoque, adjudicando que el descuido de esta importante esfera invisibilizaría además las relaciones de género que subyacen y definen las diversas dimensiones de los regímenes de bienestar: la familiarización, la desmercantilización y mercantilización de la fuerza de trabajo.

En consecuencia se generarían diversos aportes feministas, cuyas principales líneas de argumentación tratan de evidenciar el sesgo de género presente en los fundamentos mismos del Estado del bienestar, llevando a pensar que las acciones de la principal institución formal de bienestar estarían propiciando desigualdades de género. Esto ocurriría en la medida que los fundamentos mismos del Estado partirían de presupuestos de pretendida neutralidad, pero en la práctica se basarían en la división sexual del trabajo, traducándose en un tratamiento preferente para los hombres en el disfrute de sus derechos. En este sentido, mientras éstos serían incorporados como asalariados, las mujeres serían incorporadas como dependientes (Pateman, 2000), lo que repercutiría en el ejercicio de ciudadanía.

De esta forma surgieron diversas iniciativas por el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres y por la igualdad de género, que suscitaron posturas contrapuestas en torno a la forma de entender dichos conceptos. No obstante, en el marco de dicho debate se formularon propuestas integradoras en las que, más allá de imponer una visión como verdadera, se intentaba plantear una postura amplia en torno a la igualdad. En este marco merece la pena mencionar el aporte de Fraser (1994, 1997,

2013), para quien la igualdad no se limitaría a una norma ni a un debate sobre igualdad o diferencia. La autora reconoce la complejidad de dicho término y, en este sentido, propone una serie de principios que en conjunto definirían la misma. Sobre esta base propondría modelos de sociedad sobre los que, a su parecer, debieran configurarse nuevos órdenes de género en las sociedades post industriales. No obstante llega a concluir que para alcanzar la igualdad de género debería superarse la división sexual del trabajo en que se fundamentan los Estados del bienestar.

Partiendo de este universo de posturas, las críticas realizadas a los aportes pioneros sobre regímenes de bienestar pretenderían hacer visible el papel de las familias, pero especialmente el rol decisivo de las relaciones de género en las estructuras y en la configuración de los efectos de las intervenciones del Estado del bienestar (Orloff, 1996).

Con este enfoque se plantean nuevas formas de abordar los regímenes de bienestar, reconociendo el modelo de hombre proveedor (*the male breadwinner*) en que se sustentarían los distintos modelos del mismo, y demostrando las diversas variantes que se conforman según la diferenciación en el acceso a los servicios sociales y la participación en el trabajo remunerado y no remunerado (Lewis, 1992); por otro lado se demostraría también que las lógicas de género entre países de un mismo tipo de régimen de bienestar, pudieran no ser las mismas. A esto contribuyó el aporte de Sainsbury (1994, 1999), quien analizaría los regímenes de bienestar incorporando aspectos como la ideología familiar (división sexual del trabajo), la titularidad de los beneficios sociales, la base de asignación de los derechos, las disposiciones fiscales, las medidas de empleo y de política salarial, el ámbito de los cuidados (público o privado), así como el trabajo remunerado y no remunerado.

Con estos criterios, la autora pretendía superar la centralidad del análisis fundamentado en la figura de hombre proveedor, intentando a la vez incorporar categorías de nivel intermedio (*policy gender regime*). Sobre esta base, además del *male breadwinner*, definió los modelos de roles separados por género (*separate gender roles*) y el modelo proveedor-cuidador (*individual earner carer*), de los cuales únicamente en este último se superaría la división sexual del trabajo. Esta aportación permitió verificar que las lógicas de género no siempre coinciden dentro de un mismo régimen de bienestar.

Estos y otros debates llevaron a pensar en la existencia de regímenes de bienestar diferentes a los inicialmente analizados por Esping-Andersen (1990); se consideraba que dicha propuesta no era aplicable en realidades distintas a la de los países para los cuales se realizó la tipología inicial, por las razones antes descritas. En este sentido, surgirían estudios que analizarían los regímenes de bienestar de países mediterráneos, argumentando que se trataba de un modelo en donde la familia tendría un rol fundamental en la generación de bienestar. No obstante, dichas aportaciones no lograron establecer una tipología que lograra sustituir la originalmente planteada.

La importancia de esta discusión permitiría también aproximarse a los distintos enfoques de protección social adoptados en los diversos regímenes de bienestar. Lo cual resulta de particular interés en la medida que definiría los alcances de la política social y de los sistemas de protección social de la misma.

En definitiva, la relevancia en la adopción del enfoque de regímenes bienestar para el análisis de una política en concreto, como es el caso de esta investigación, quedaría verificada. Fundamentalmente cuando la finalidad consiste en realizarlo desde una perspectiva de género puesto que dicha categoría incide en los resultados del régimen de bienestar y en el contenido de las políticas mismas, como ya se ha visto. Además adquiere importancia cuando el programa a analizar presenta una promoción explícita de las familias para la consecución de los objetivos.

En consecuencia, del recorrido teórico expuesto se rescatan algunas aportaciones para el análisis a desarrollar. En primera instancia se evidencia la centralidad del género como categoría de estratificación social, que incidiría en el acceso a los beneficios sociales y en materia de ciudadanía, por medio de los distintos alcances que adquiere la desmercantilización. Esta dimensión será también analizada en el marco del programa, considerando su carácter focalizado, condicional y suscrito en el enfoque asistencial. Se cuestionará el acceso a los beneficios por parte de la población y particularmente en el caso de las mujeres, pues son promovidas en cuanto a su condición de madres, especialmente para el componente del programa aplicado en la zona rural.

Asimismo, aunque la finalidad fundamental del programa es la acumulación de capital humano, también se analiza la dimensión de mercantilización de la fuerza de trabajo en el régimen de bienestar salvadoreño y en el marco del programa. Esto considerando la relevancia de dicha dimensión al tratarse de un programa de naturaleza

no contributiva y con beneficios temporales. Por consiguiente se analiza, por un lado, si las condiciones del régimen permitirían realizar efectivamente el capital humano que se acumule (mediante la observación de las condiciones del mercado laboral a las que la población beneficiaria se enfrentaría) y, por otro, permitiría dimensionar los componentes en el marco del programa que contribuirían a tal propósito y en este marco, las medidas que se promoverían desde una perspectiva de igualdad. Con esto de alguna forma se pretende prever si el programa genera condiciones para la no dependencia de ayudas de naturaleza no contributiva. Finalmente se analiza también la dimensión del familiarismo, considerando que el contenido del programa tendría una preferencia expresa por dicha modalidad. Lo que resultaría fuertemente marcado por una desigualdad de género.

Por estas características se ha considerado pertinente suscribir el análisis en este marco teórico. Adicionalmente, este enfoque resulta pertinente en realidades donde la participación del Estado (mediante la política pública) puede ser incluso nula (Martínez, Franzoni, 2008). Ante esto, como se verá en el siguiente capítulo, surge también una literatura que aborda realidades como la de los países latinoamericanos.

Capítulo II: AMERICA LATINA: PANORAMA DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR E IMPLICACIONES DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL (NPS)

Antes de entrar en el detalle sobre los regímenes de bienestar en América Latina, conviene recordar que gran parte de los aportes desarrollados en el capítulo precedente se realizaron tomando como referencia las realidades de los países de Europa Occidental. Por ello, además de las críticas que señalan la exclusión del papel de las familias y del género, la literatura especializada cuestiona la aplicabilidad de dicho enfoque a realidades socioeconómicas distintas a las que se corresponden con las elaboraciones teóricas descritas en el capítulo I.

En este panorama se suscribe el estudio de los regímenes de bienestar en América Latina que, aunque surgen bajo la influencia de las ideas bienestaristas de los Estados de bienestar europeos, han registrado dinámicas que distan de los modelos originales. Sumando a esto, desde la década de los años ochentas con la implementación de las medidas de corte neoliberal derivadas del Consenso de Washington, la literatura especializada ubica un quiebre en la matriz de bienestar que había inspirado a los modelos de protección social originariamente (Barrientos, 2004, 2009; Martin, 2013).

Por tanto y considerando la heterogeneidad de los países de la región puede afirmarse que este cambio ha afectado en distintas direcciones e intensidades la forma de entender la protección social. En términos generales puede decirse que ha implicado el paso de un esquema de política social inspirado en los modelos de bienestar europeos, de corte conservador, hacia otro esquema cuyas directrices fueron, entre otros aspectos, la privatización, la descentralización y la focalización, con lo cual se redujo la cobertura e impacto de la protección social e incluso ésta se redujo a medidas no contributivas de corte asistencial (Martin, 2013; Tokman, 2006b; Fonseca, 2008).

Bajo este panorama, a principio de los años noventas se produce un replanteamiento de dichas reformas dando lugar al denominado “Post consenso de Washington” o reajuste con rostro humano como lo denomina Molyneux (2007). La finalidad de estas nuevas medidas sería revertir el coste social del ajuste provocado por las primeras reformas de índole neoliberal. En este marco parece retomarse el interés por la política social, con nuevos enfoques e instrumentos. En consecuencia surge la

NPS donde se plantean como uno de sus principales instrumentos los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC). Este hecho supone un hito en la consolidación del cambio en el patrón de régimen de bienestar que se había iniciado con las primeras reformas, llegando a instaurarse un régimen que la literatura especializada denomina de tipo residual-informal (Barrientos, 2004, 2009).

En este contexto de recortes sociales y predominio del mercado, las redes familiares adquieren importancia en la provisión de bienestar, incluso se reconoce explícitamente en el diseño de los PTMC, donde las mujeres se identifican con la titularidad de las ayudas proporcionadas a través de dichos programas. No obstante, dicha titularidad es asignada a éstas en cuanto a madres y responsables de los cuidados.

2.1. LOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

2.1.1. Argumentos sobre la aplicabilidad del enfoque en América Latina

El cuestionamiento sobre la aplicabilidad del enfoque de regímenes de bienestar en América Latina, deriva en primera instancia de la discusión en torno a la pertinencia de hablar de Estado de bienestar en la región ante las diferencias estructurales que han caracterizado su origen y consolidación en América Latina. Esto incluso ha llevado a cuestionar dicho término como se verá a continuación.

Un primer planteamiento sostiene que en la región se han registrado situaciones que distan de las que rodearon la instauración de los Estados de bienestar occidentales, en consecuencia el Estado bienestar, si bien se trasladó a la región como orientación para el diseño de instituciones y políticas públicas, en la práctica debió enfrentar condiciones estructurales muy diferentes, resultando en muchos casos en una incorporación imperfecta e incluso incompatible para proporcionar protección social a la mayoría de la población (Tokman, 2006a).

De acuerdo con Barba (2004), entre los factores que explicarían estas diferencias se encontraría fundamentalmente el hecho que la trayectoria de la democracia de la región no ha sido duradera, ni se han garantizado todos los derechos civiles y políticos, ni se han desarrollado suficientemente los derechos sociales. Tampoco la clase obrera ha representado un factor crucial en la evolución de la política social. Adicionalmente

los niveles de ingreso e industrialización registrados distan de los niveles alcanzados en los países donde se instaura originalmente el Estado de bienestar.

En consecuencia, el modelo de Estado de bienestar desarrollado en la región nunca pudo alcanzar, la extensión y la profundidad que lograron algunas formas de los Estados de las sociedades desarrolladas, ya que además los modelos de desarrollo capitalista interno impusieron serias limitaciones al despliegue de formas avanzadas del Estado de bienestar (Moncayo, 2012). Por otro lado, en materia de resultados de bienestar, se afirma que no se ha alcanzado una base perdurable para un disfrute del bienestar socioeconómico por parte de la generalidad de su población (Aponte, 2012). Incluso se cuestionaría referirse a bienestar en la región más desigual del mundo (Martínez Franzoni, 2005).

Se dice además que en la región los Estados no regulan los mercados y en el caso de los mercados laborales, éstos excluyen a buena parte de la población por lo que la producción de bienestar recae en las familias y las redes sociales de apoyo en gran medida (Gough y Wood, 2004). En este sentido se llega a afirmar que todos los regímenes de bienestar en América Latina poseen un elemento de informalidad (Barrientos, 2004, 2009; Martínez Franzoni, 2005; Gough, 2013; Marcel y Rivera, 2008). Por tanto, en la región se observa una gama más amplia de proveedores de bienestar que la registrada en los países desarrollados y el Estado aparece apenas como un proveedor, pues además de las fuentes tradicionales, también se llega a considerar al sector informal entre uno de ellos (Marcel y Rivera, 2008).

En consecuencia, aplicar el marco conceptual de Esping-Andersen en América Latina resulta una tarea compleja, pues supone una relativa estabilidad en materia de programas y reglas, así como de resultados de bienestar. En cambio, la región se suscribe en un espectro de carencias y de políticas públicas que parecen estar en perpetua reformulación (Marcel y Rivera, 2008).

En suma, estas ideas llevan a relativizar la aplicabilidad del enfoque de régimen de bienestar en la región. No obstante, con las salvedades respectivas, permite que los sistemas de políticas sociales sean analizados de un modo contextualizado en el que se consideren los patrones de previsión social, la distribución institucional de responsabilidad y los intereses que expresan y perpetúan (Gough, 1999). Asimismo, permite reconocer, por un lado, los elementos comunes en todos los países y regiones, y

por otro lado, la identificación de patrones sistemáticos cualitativamente diferenciados (Gough, 2013). Además, los regímenes de bienestar entendidos como constelaciones de prácticas que orientan y asignan recursos (Martínez, Franzoni 2008), pueden incluir o no la intervención pública. Por tanto, el estudio de regímenes de bienestar se enfoca en la redistribución de recursos, sea ésta o no liderada por el Estado (Campana, 2015).

En consecuencia, a pesar de los cuestionamientos parece existir también cierto reconocimiento de la influencia que los modelos de bienestar europeos han ejercido en América Latina (Pereyra, 2010; Filgueira, 2005). No obstante se sostiene que no puede hablarse de la región como un todo homogéneo, pues existen diferencias importantes entre los países.⁶⁶ Por tanto, diversas aportaciones subrayan que no podría hablarse de un modelo único para América Latina (Barba 2004; Filgueira, 2005; Martínez Franzoni, 2008).

En términos generales, la literatura coincide en asociar los regímenes de la región tanto con el modelo conservador, como con el modelo liberal en distintos momentos. El primer modelo suele ubicarse desde los años treinta hasta finales de los años setenta, mientras que el segundo desde principios de la década de los ochenta. Ambos se contextualizan en paradigmas asociados con ideas dicotómicas, como se verá en los siguientes apartados, siendo el primero asociado con ideas bienestaristas de tipo corporativo y el segundo con ideas neoliberales (Martin, 2013).

En suma de las diversas tipologías a exponer a continuación, el propósito será ubicar las características del régimen de bienestar salvadoreño otorgado en cada una de ellas. De tal manera de situarlo en torno a los diversos criterios que se consideran en la literatura especializada. Se puede adelantar que en la mayoría de tipologías y aportes realizados en la materia, El Salvador se ubica entre los países con rasgos de tipo más informal y familiarista; dichas características serán puestas en evidencia en el capítulo IV, cuando se analice el caso del régimen de bienestar salvadoreño.

⁶⁶ Las diferencias son variadas en materia territorial, demográfica, etnocultural, grado y procesos de industrialización, etc; pero principalmente en materia social con diversos grados de maduración en los sistemas de protección social (Barba, 2004).

2.1.2. Identificación de los regímenes de bienestar en la región

Los estudios sobre los regímenes de bienestar en la región han evolucionado paulatinamente a fin de incorporar las especificidades antes descritas. No obstante, y a pesar del desarrollo de literatura feminista que ha demostrado la influencia del género en la familia en la determinación de los regímenes de bienestar, en la revisión realizada para América Latina se ha observado la escasa producción de literatura especializada que considere dichas categorías en el análisis. Por tanto, la revisión se presenta, en primer lugar, exponiendo las diversas contribuciones de la corriente principal de la literatura y, en segundo lugar, desarrollando los aportes que han incorporado la familia y el género.

A) Aportes de la literatura de la corriente principal:

En esta línea surge el estudio de Mesa-Lago (1985, 1990), uno de los aportes pioneros en la materia donde se destaca las características que adquiere la protección social según sus inicios históricos y grados de maduración. No obstante, en su contribución asume que en América Latina se registraría un régimen de bienestar común hacia el que los países tenderían a converger y por lo tanto registrarían diferencias únicamente de grado, según el nivel de maduración de sus diversas políticas sociales. En consecuencia, establece una clasificación entre los países de acuerdo con dicho criterio, conformando diversos grupos: los países pionero alto,⁶⁷ el grupo intermedio⁶⁸ y el grupo tardío bajo.⁶⁹

En el primer grupo de países, según dicho autor, el sistema de seguridad social habría surgido de forma gradual y fragmentada. Inicialmente se habría caracterizado por

⁶⁷ Integraron este grupo Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica y se caracterizarían por ser los primeros en establecer los sistemas de seguros sociales en la región. Alcanzaron la mayor cobertura y desarrollo de dichos sistemas.

⁶⁸ Pertenecerían a este grupo Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela que implementaron programas en los años 40's y 50's. Lograron una cobertura y desarrollo medio de sus sistemas, menos estratificados, menor costo y mejor situación financiera.

⁶⁹ Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití fueron los últimos en introducir sus programas, en los sesenta y setenta. Su población fue la más joven, su esperanza de vida la menor, contaron con sistemas relativamente más unificados y adolecieron de menos problemas financieros, pero a costa de menor cobertura y desarrollo que el de los demás grupos.

una multiplicidad de instituciones gestoras que brindarían una protección diferenciada, pues se regían por sus propias legislaciones y además protegían a diferentes grupos ocupacionales. Esta falta de homogeneidad resultaría en una seguridad social estratificada que además derivó en una estructura piramidal en donde una minoría obtenía mejores y más amplios beneficios. No obstante, a medida que avanzaron los procesos de desarrollo económico, sindicalización, etc., diversos grupos lograron acceder a dichos subsistemas y en algunos países, accedieron a ciertas prestaciones que estaban reservadas para los sistemas antiguos, con lo cual se produjo cierta masificación del privilegio. Este proceso produjo el desequilibrio financiero en muchos subsistemas, por lo cual en varios países se procedió a la unificación de los subsistemas (luego de varias luchas con los grupos de presión).⁷⁰

En cuanto al segundo grupo de países, el autor menciona que habrían intentado evitar los problemas registrados en los países pioneros, por tanto crearían desde un principio el instituto gestor general que se circunscribía inicialmente a la capital y a las ciudades principales. A pesar de esto, en algunos países se hicieron excepciones y se establecieron subsistemas separados para ciertos grupos de poder -vinculados a fuerzas armadas y empleados públicos-, lo cual conllevó cierto grado de estratificación pero en menor medida que la registrada en el primer grupo. Finalmente, el tercer grupo también se contó con un organismo gestor, aunque las fuerzas armadas y empleados públicos persistieron en subsistemas diferentes. En este grupo el principal problema, de acuerdo con el autor, sería la baja cobertura de la población y su concentración en la ciudad capital y ciudades más populosas.

En esta línea, Filgueira (1998) plantea su propuesta partiendo de los aportes de Mesa-Lago y de Esping-Andersen. Sin embargo, del primero critica su clasificación, catalogándola de simple, ya que habría ubicado a los países en un continuo de desarrollo de políticas sociales y no en una clasificación tipológica. En consecuencia, de acuerdo con Filgueira, el aporte de Mesa-Lago explicaría de forma lineal y evolutiva las diferencias nacionales. Sin embargo para verdaderamente entender los regímenes de

⁷⁰ De acuerdo con Mesa-Lago (1985, p.134), en algunos países como Cuba y Brasil, casi todo el sistema fue unificado. En Argentina y Uruguay se creó un organismo centralizado que agrupó a diversas instituciones y uniformó su sistema de funcionamiento. Finalmente, en Chile también se introdujeron ciertas medidas de uniformidad y se eliminaron diversos privilegios provenientes del sistema antiguo. No obstante, se creó un sistema inspirado en el seguro privado que propició la individualidad y multiplicidad.

bienestar, a su parecer, sería requerido establecer clasificaciones tipológicas incorporando variables estructurales y secuencias históricas, al igual que el aporte realizado por Esping-Andersen. No obstante, de este último Filgueira (1998) también señala que debiera adecuarse a la realidad de los países latinoamericanos, lo que implicaría considerar como variables centrales la cobertura y el gasto; variables que no habrían sido consideradas en los países industrializados pues sus niveles de desarrollo serían distintos.⁷¹

Por tanto, coincidiendo en los indicadores utilizados por Mesa-Lago, la propuesta de Filgueira (1998) analiza el sistema de prestaciones sociales vinculándolo al desarrollo industrial mediante el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI).⁷² A partir de este planteamiento desarrolla una nueva tipología, agrupando los países en tres tipos ideales:

El primero de ellos lo denomina "universalismo estratificado",⁷³ en donde ubica países que por un lado lograron proteger a la mayor parte de su población por medio de un sistema de seguro social, salud y la extensión de la atención primaria y secundaria; pero por otro lado registraron cierta estratificación, principalmente en materia de salud y seguro social, en la medida que el acceso a dichas prestaciones y beneficios así como la calidad de los mismos fue diferenciada de acuerdo con el estatus laboral, privilegiando a las trabajadoras y trabajadores del Estado y profesionales. En cambio, el sector informal se benefició tardíamente de dicho sistema.

De acuerdo con Filgueira, el nivel alcanzado por este grupo de países no se explicaría por su grado de desarrollo económico, sino que por la economía política del desarrollo nacional y de su administración.⁷⁴ De esta forma estos países habrían obtenido mejores resultados sociales, incluso que países de mayor desarrollo

⁷¹ Para Filgueira (1998) en las propuestas derivadas de Esping-Andersen se hace énfasis en "cómo se gasta", lo cual resulta coherente con los niveles de desarrollo alcanzados (con niveles de cobertura universal y de gasto importante) en los países que considera dicho autor. En cambio, para América Latina, de acuerdo con Filgueira, se requiere concentrarse en "cuánto se gasta" debido a las disparidades que aún persisten entre los diversos países. No obstante, también incorpora en su propuesta el "cómo se gasta".

⁷² Incorpora como variables de gasto para conocer su distribución sectorial y cobertura poblacional, así como los niveles de desarrollo social.

⁷³ Uruguay, Argentina y Chile integraron este grupo.

⁷⁴ El autor explica que estos países desarrollaron un modelo ISI que permitió, entre otros aspectos, obtener ventajas del comercio exterior, además de generar procesos de urbanización y un fortalecimiento del sector sindical que promovió programas sociales.

económico. En consecuencia y gracias a los niveles de cobertura alcanzados, este grupo de países se aproximaría en mayor medida al modelo conservador de Esping-Andersen.

Por otro lado, en la segunda tipología identificada -los regímenes duales⁷⁵- se ubicarían países que a pesar de registrar un nivel de desarrollo económico superior que el grupo anterior, habrían presentado indicadores sociales inferiores en relación con el primer grupo. Esto obedeció a la alta heterogeneidad territorial que definiría la dualidad de su sistema de prestación social, ya que las diferencias territoriales en sus niveles de desarrollo habrían contribuido al surgimiento de un mecanismo dual en la incorporación a los beneficios. De esta forma, en las zonas de menor desarrollo, la incorporación de los sectores populares habría ocurrido mediante una combinación de formas clientelares y patrimonialistas, mientras que en las zonas más desarrolladas se habría registrado una combinación de tipo corporativista. Además, el sistema de seguro social no habría logrado el carácter de universalidad y habría acentuado la estratificación, no obstante en materia de educación primaria si se habría logrado casi la totalidad de universalización.

Finalmente, el autor identifica los regímenes excluyentes,⁷⁶ caracterizados con sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social y duales en educación. Es así como en materia de seguro social se privilegiaría a los profesionales y en menor medida al sector formal y a los empleados públicos. En cambio, el sector informal quedaría excluido de las prestaciones. En educación, si bien para los años setentas se cubría a más de la mitad de la población, existían diferencias notables en calidad. Además, se habrían también registrado formas clientelares y patrimoniales para el acceso a los servicios sociales y una alta heterogeneidad en la estructura social (observable en la distribución de la riqueza entre las zonas urbanas y rurales).

Es de mencionar que, de acuerdo con el criterio de Filgueira (1998), Costa Rica no se ajustaría a ninguno de los tres tipos identificados en América Latina, debido a que habría alcanzado un igualitarismo en salud y educación que lo alejaría del universalismo

⁷⁵ En este grupo se ubicaría Brasil y México. Aunque también en Filgueira (2005) se ubica en esta clasificación a Colombia, Venezuela y Panamá. Sin embargo, el autor aclara que dichos países no cuentan con la información histórica y sistémica para analizarlos. En el caso de Perú, lo clasifica como un caso especial de régimen dual, por registrar un proceso de corporativismo truncado por lo que tendería a un régimen excluyente.

⁷⁶ Pertenecen a este grupo: República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Ecuador.

estratificado y por otro lado, su amplia cobertura lo distinguiría ampliamente de los modelos duales y excluyentes.

Otra aportación es la de Huber y Stephens (2005), pero a diferencia de Filgueira (1998) no intentarían establecer una nueva tipología de regímenes de bienestar aunque si cuestionarían la diferenciación de los regímenes de política social⁷⁷, distinguiendo entre los más exitosos y los menos exitosos. Para ello establecerían como criterio de regímenes exitosos, los resultados en materia de niveles comparativamente bajos de la pobreza y desigualdad, así como altos niveles de capital humano, o al menos un comportamiento significativo y sostenido hacia la reducción de los niveles de pobreza y la desigualdad y la mejora de la base de capital humano.

Añadirían también, la forma en que el régimen de política social contribuye a dichos resultados mediante la asignación de un gasto social progresivo y de cuantía importante como porcentaje del PIB. Mediante datos sobre dichos indicadores y además analizando variables relacionadas con la cobertura del sistema de seguridad social, el sistema de salud, las políticas educativas, así como el grado de extensión del gasto en dichas áreas, estos autores estudian el periodo de 1970-1990, llegando a identificar cinco conglomerados. Los países con más éxito se ubicarían en el primer conglomerado integrado por Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, seguido por el conglomerado de Brasil y México y luego el conglomerado de los países andinos -incluyendo Colombia y Venezuela, con exclusión de Chile-. Finalmente, estarían los conglomerados de los países centroamericanos Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y el conglomerado de los países del Caribe de habla inglesa. Concluyen que ninguno de los Estados de bienestar cumple en totalidad con éxito su función. Incluso los países del primer conglomerado, aunque muestran buenos resultados en la mayoría de las variables consideradas, presentan elevados niveles de pobreza y desigualdad.

Otras aportaciones han desarrollado estudios que incluyen un conjunto amplio de países, siendo América Latina un subgrupo dentro de ellos. Es así como en Rudra (2007) se analiza la región como parte de los países menos adelantados (PMA). El estudio se enmarca en uno de los primeros intentos para resaltar las diferencias

⁷⁷ En su aportación definen como régimen de política social los programas de transferencias en efectivo o bienes y servicios gratuitos o subsidiados a la población. En este marco consideran que el Estado de bienestar debiera garantizar, entre otros aspectos, una amplia variedad de programas, de cobertura universal -o cerca de ella- y una base financiera segura en el país (Huber y Stephen, 2005, p.2).

sistemáticas entre las economías políticas de los países en desarrollo, en particular con respecto a sus regímenes de distribución.

Se parte de la idea de que, en estos países, ante la falta de proletarización y con la finalidad de instaurar un orden industrial moderno, la intervención del Estado se orientó ya sea hacia promover empresas internacionalmente competitivas, o bien a aislarlas de la competencia para desarrollar una serie de beneficios sociales. En este sentido, utilizando el análisis de conglomerados se identificarían tres tipos de regímenes.

El primero agruparía a los países orientados en promover el desarrollo del mercado es decir, un “Estado de bienestar productivo”.⁷⁸ En consecuencia, se habría favorecido la competitividad de las empresas nacionales enfatizando en la mercantilización de la fuerza de trabajo y en la contención de costos. En este sentido, las políticas sociales habrían operado en función del objetivo de fomentar la lealtad de las personas trabajadoras sin perjudicar la actividad empresarial.

El segundo incluiría a países donde se habría privilegiado la protección de grupos selectos del mercado, es decir un “Estado de bienestar de protección”.⁷⁹ Para ello se habrían promovido políticas sociales centradas en la seguridad social, vivienda, regulación del mercado laboral y empleo público; de todo lo cual quedaría sin cobertura una parte importante de la población.

El tercer grupo, que surgiría del procesamiento empírico del conjunto de variables, contendría rasgos de los dos primeros por lo que sería denominado como “Estado de bienestar dual”. En consecuencia gozaría de sistemas desarrollados de educación y de salud y un fuerte peso de la seguridad social⁸⁰.

Por otro lado, el aporte de Pribble (2008) tipifica los regímenes de bienestar partiendo de cuestionar por qué los Estados de América Latina exhiben niveles divergentes de bienestar social y en torno a esta pregunta mide su eficacia según los resultados de lucha contra la pobreza. Considera que para medir el esfuerzo de un

⁷⁸ De acuerdo con Rudra (2007), de América Latina se incluyen los países de Costa Rica, Panamá y Paraguay.

⁷⁹ De América Latina incluye los países de Bolivia, República Dominicana y El Salvador (Rudra, 2007).

⁸⁰ De América Latina incluye los países de Argentina, Brasil, México y Uruguay.

Estado de bienestar en esta materia, debiera tenerse en cuenta las políticas como un paquete de programas, ya que esto permitiría una visión global de la capacidad de un país para proteger a las personas de la pobreza. En consecuencia, la autora propone medir dicha capacidad mediante lo que denomina “*poverty policy regimes*” que contendrían por un lado, las políticas preventivas⁸¹ (de largo plazo) y, por otro lado, las políticas de alivio.⁸² Además, considera ciertos determinantes históricos-políticos como los niveles de industrialización y el grado de desarrollo democrático. Esta última, de acuerdo con la autora, debido a que se esperaría que la aparición de la democracia ofreciera incentivos para el establecimiento de programas de prevención de riesgos para los sectores más pobres de la población. Situación que difícilmente ocurriría en regímenes autoritarios donde el poder se mantendría a través de la coerción.

Con este planteamiento realiza un análisis de cluster, del cual obtiene cuatro regímenes distintos. En el primero, denominado “democrático-ISI”; se agruparían los países de Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, y se caracterizarían por ser economías que registraron procesos democráticos e industrializadores de forma temprana, dando lugar un nivel de desarrollo avanzado en materia de prevención y alivio de la pobreza. En el segundo grupo; “corporativista-ISI”; se ubicaría Brasil y México, con un alto nivel de industrialización pero una historia democrática relativamente más reciente e incluso con períodos autoritarios. Por tanto, presentarían un nivel mediano en el desarrollo de programas de prevención y un nivel elevado de los programas de protección de ingresos. En el tercer grupo, definido como “democracias restringidas y agrarias”, se ubicarían Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú que habrían registrado un bajo nivel de desarrollo industrial pero cierto nivel de desarrollo democrático; por otro lado, presentarían un alto desarrollo de programas de prevención y un bajo nivel de programas de protección de ingresos. Y finalmente los países

⁸¹ Para la autora, las políticas de prevención contendrían todas las políticas que tengan como objetivo la mejora del nivel de vida y las dotaciones de capital humano -salud, educación-. Por tanto, utiliza como indicadores: asistencia a la escuela primaria del último quintil de ingresos, asistencia a la escuela secundaria del último quintil de ingresos, la proporción de jóvenes entre 15-19 años de edad que desertaron antes de completar la escuela primaria, tasa de mortalidad neonatal, las muertes entre las niñas y niños menores de cinco años de edad debido a enfermedades diarreicas y las muertes entre la población de menores de cinco años de edad debido a la neumonía (Pribble, 2008).

⁸² En este caso, la autora considera como políticas de alivio contra la pobreza a las que brindan asistencia -a través de subsidios contributivos y no contributivos- a las familias e individuos que ya han sido víctimas de algún tipo de riesgo. Utiliza como indicadores las pensiones en general -el porcentaje de población trabajadora entre 16-65 años de edad que tendrán acceso a algún tipo de pensión- y la cobertura de las pensiones en el sector informal asalariado (Pribble, 2008).

“autocrático-agrarios” (República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) que registrarían deficiencias en las dos dimensiones de la lucha contra la pobreza.

En relación a los grupos tres y cuatro, la autora comprueba su hipótesis según la cual la democracia es, de hecho, una variable clave para explicar el desarrollo de las políticas de prevención de riesgos. Constatando que todos los países del grupo “autocrático-agrario” han experimentado largos periodos de régimen autoritario (Pribble, 2008).

Además de los estudios citados, también se han desarrollado aportes que a pesar de las críticas atribuidas a la propuesta de Esping- Andersen han adecuado los conceptos de dicho autor para el análisis de los regímenes de bienestar de regiones que difieren de la realidad de los países desarrollados. En esta línea se encuentra el trabajo de (Gough, 2013), quien plantea dos modelos alternativos de tipo ideal a los que denomina “régimen de seguridad informal” y “régimen de inseguridad”.

Su propuesta deriva de identificar nueve⁸³ características principales que configuran un nuevo tipo ideal (el régimen de bienestar informal) para los países no desarrollados, afirmando que se aleja conceptualmente de la idea original del régimen de bienestar. Asimismo, define el “régimen de bienestar de inseguridad”, como un tercer tipo, en donde la inseguridad crónica es la norma y la política social proviene de los regímenes de ayuda humanitaria (Gough, 2013). De acuerdo con este planteamiento, mediante un análisis de conglomerados aplicado a 65 países en desarrollo pone a prueba su propuesta e identifica un espectro de regímenes. La gama va desde “Estados potenciales de bienestar” hasta “regímenes de inseguridad”. No obstante, también encuentra en el medio una amplia gama de “regímenes de seguridad informales”. Es así como se identifican ocho grupos de países (identificados con las letras A a H), siendo el

⁸³ Dichas características son: 1. Modo de producción dominante capitalista; 2. Un conjunto de relaciones de clase se basa en esta división del trabajo; 3. El principal medio de sustento se realiza mediante el empleo en los mercados formales; 4. La movilización política de las clases trabajadoras y otras luchas adquieren una solución política entre las clases; 5. Hay un "Estado relativamente autónomo" delimitado por el estructural poder del capital, pero abierto a la movilización de la clase; 6. Estos factores, junto con las estructuras institucionales heredadas, forma un conjunto de instituciones y prácticas estatales que permiten desarrollar las intervenciones sociales. Esta intervención del Estado se combina con el mercado y la familia, estructuras y procesos para construir una 'mezcla de bienestar'; 7. Esta mezcla bienestar desmercantiliza el trabajo en diversos grados –y proporciona servicios sociales e invierte en capital humano–; 8. En conjunto, los resultados de bienestar influyen en la definición de los intereses y la distribución de los recursos de poder de clase; 9. Dentro de cada régimen de política social se desarrollan acciones intencionales para lograr la normativa (Gough, 2013, p.209).

grupo A el que estaría más cercano al tipo ideal de “régimen de bienestar”, registrando las más altas calificaciones en materia de gastos públicos, prestación pública y los resultados de bienestar, mientras la situación contraria serían los grupos G y H.⁸⁴

En el caso de América Latina, los países de la región se distribuirían entre los grupos A⁸⁵ (Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay), grupo B⁸⁶ (Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay y Perú) y grupo C⁸⁷ (República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Ecuador).

En cuanto al aporte de Barrientos (2004, 2009), aplica un ejercicio de contraste entre las instituciones de bienestar vigentes en la región antes y después de las reformas -finales de 1980 e inicios de 1990-, identificando dos regímenes de bienestar. El primero de ellos denominado como “conservador- informal”, que habría funcionado en el periodo previo de las reformas y se caracterizaría por el carácter segmentado de los programas sociales -entre sector formal protegido y sector formal desprotegido- y el peso de los sectores excluidos que, a su vez, dependerían de redes informales de apoyo especialmente de las familias.

Dicho régimen se instauró bajo las influencias del régimen conservador de Esping Andersen y en este sentido, reconoce como su principal fuente de protección los sistemas de seguridad social, vinculados al empleo formal. Sin embargo, debido a su carácter estratificado, de acuerdo con el autor, dicho régimen habría excluido al sector informal. El segundo de ellos, denominado “liberal- informal”, se habría configurado desde el momento de las reformas, adquiriendo un fuerte protagonismo el sector privado

⁸⁴ Integrado por países que se aproximan en mayor medida a regímenes de inseguridad, principalmente por los países de África Sub-Sahariana, que registrarían caídas en la esperanza de vida y en algunos casos, junto con Estados relativamente débiles con bajos niveles de responsabilidad pública y una mayor dependencia de la ayuda exterior (Gough, 2013).

⁸⁵ Este grupo se encontraría conformado por países que presentan características que los aproximan a los Estados de bienestar occidental, por lo que se denominarían “Estados de bienestar potenciales”.

⁸⁶ El grupo B presentaría el segundo mejor nivel de resultados de bienestar y productos de servicio social, pero a su vez, presentaría bajos niveles de gasto social del Estado y una dependencia de los flujos externos de ayuda y las remesas. Esta combinación sugeriría que los resultados de seguridad y de bienestar serían reforzados por el rápido crecimiento promedio de ingresos y / o por otras instituciones domésticas e informales (Gough, 2013).

⁸⁷ El grupo C comprendería principalmente los países de bajos/medios ingresos, distinguiéndose por una gran dependencia de las remesas del exterior (que representan el 9% del ingreso nacional bruto, en promedio), lo que constituiría una alternativa funcional informal a las transferencias públicas (Gough, 2013).

en materia de la provisión de pensiones y salud, mientras que el Estado asumiría la responsabilidad sobre programas residuales focalizados en la población más pobre. En este contexto el autor señala el papel que estarían desempeñando los programas de transferencia condicionada⁸⁸ en la consolidación del régimen de bienestar informal, que además se caracterizaría por el énfasis en el mercado y la exclusión de grandes segmentos de la población de la protección social.

B) El papel de las familias y del género en regímenes de bienestar informales:

En contraste con los estudios citados hasta el momento, interesa resaltar la existencia de una línea de investigación que visibiliza el papel de las familias y en particular de las mujeres en la producción de bienestar.

Bajo esta perspectiva, Martínez Franzoni (2005) aborda los regímenes de bienestar de la región entendidos como *"arreglos sociales históricamente contruidos para alcanzar el bienestar, a partir de la combinación de trabajo no remunerado, ingresos monetarios y servicios públicos"* (Martínez Franzoni, 2005, p.42.). En correspondencia con esta idea, la autora identifica tres esferas a través de las cuales se producirían dichos arreglos: la familia, el mercado laboral y las políticas sociales. Para la autora, la familia actuaría como el eje articulador desde el cuál sería posible reconstruir integralmente los regímenes de bienestar, en la medida que en dicha esfera se tomarían las decisiones que permitirían la producción del bienestar a través de las distintas esferas, incluyendo su propio trabajo no remunerado. En consecuencia, la familia interiorizaría las "fallas" del mercado y la presencia o ausencia de apoyo estatal a través del incremento o reducción de su participación en la producción del bienestar. Esto se realizaría, en términos generales, a través del trabajo no remunerado y desde las relaciones de poder que la estructuran, y específicamente por la división sexual del trabajo (Martínez Franzoni, 2005).

Bajo estas ideas, la autora analiza cada una de estas tres esferas identificando la presencia de familias diversas con más proveedoras y proveedores, pero no más

⁸⁸ El autor señala que, en el marco de este tipo de programas, la asignación de beneficios sociales de forma desvinculada del estatus laboral podría tener una influencia indirecta en los derechos y en la desmercantilización. En consecuencia, estas nuevas formas de asistencia social debilitarían el papel del mercado de trabajo como dispositivo de estratificación (Barrientos, 2009).

cuidadoras y/o cuidadores. Adicionalmente identifica una segmentación de los mercados laborales, que además serían transnacionales (ante la importante migración para la búsqueda de empleo) y feminizados (por la importante participación de las mujeres, especialmente en zonas urbanas). Finalmente, en materia de políticas políticas sociales, comprueba que mientras las políticas focalizadas se han expandido, las universales se han reducido. Sobre estos rasgos la autora identifica tres regímenes de bienestar en la región.

El primero sería el “Estatual de proveedor único”,⁸⁹ caracterizado por su carácter “Estadocentrista” (Costa Rica y Uruguay); el segundo, el “liberal de proveedor único”,⁹⁰ caracterizado por su carácter “mercadocentrista con Estado focalizado” (México, Argentina y Chile); y el último sería el “informal de doble proveedor”, definido por su carácter “familio-centrista con Estados y mercados débiles” (El Salvador, Guatemala y Nicaragua).⁹¹

Posteriormente, partiendo de considerar las esferas antes descritas, la misma autora (Martínez Franzoni, 2007) profundiza en el análisis de los regímenes de bienestar de la región, enfocándose en el papel del Estado y el grado de familiarización en el manejo del riesgo. De acuerdo con esto, y recurriendo a un análisis de conglomerados de 18 países, desarrolla cuatro dimensiones analíticas que le permiten proponer una nueva tipología. Dichas dimensiones son:

- El grado de desmercantilización de la fuerza de trabajo, es decir la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado, así como calidad de dicho trabajo según estabilidad, protección social y otras garantías laborales.

⁸⁹ Donde el Estado asigna la mayor parte de sus recursos a diversos servicios universales y se registraría una tendencia hacia una mayor participación del mercado, en particular en servicios como la educación, salud y pensiones (Martínez Franzoni, 2005).

⁹⁰ En este grupo de países, el Estado tendría altas capacidades relativas y en los últimos años se habría especializando en una inversión focalizada dirigida a prestar servicios básicos (Martínez Franzoni, 2005).

⁹¹ Para lograr niveles mínimos de ingreso, las mujeres registran altas tasas de participación laboral y se ubican en familias con doble proveedor. Esto ocurre a partir de una muy alta proporción de trabajo informal y de la inserción laboral en mercados transnacionales. Además, el Estado muestra escasa presencia y capacidades institucionales, pero en la última década su inversión social ha ido aumentando (Martínez Franzoni, 2005).

- El grado de desmercantilización del bienestar, es decir el grado en que el bienestar se distancia del poder adquisitivo gracias a la reasignación de las políticas públicas y el gasto privado.
- El grado de desfamiliarización, es decir, el grado en que el bienestar deja de ser exclusiva responsabilidad de la familia y por lo tanto, de las mujeres.
- Los resultados del régimen, es decir sus resultados en términos de mejores o peores condiciones de vida de la población.

De acuerdo con estas dimensiones, la autora establece tres regímenes de bienestar. El primero, denominado "régimen productivista informal"⁹² en el que se ubicarían Argentina y Chile; el segundo, el "régimen estatal proteccionista",⁹³ que contendría a Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay; y finalmente el "régimen de bienestar familiarista",⁹⁴ que abarcaría a los países de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela, así como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Profundizando en el análisis, para los años 2008 y 2009 Martínez Franzoni y Voorend amplían el estudio sobre los regímenes de bienestar de la región, partiendo de considerar que en las sociedades patriarcales el género actúa como organizador jerárquico y establece diferencias basadas en el sexo de las personas. Por tanto, considerando las particularidades de la región, en primera instancia se cuestionan si las diversas constelaciones entre mercados laborales, políticas sociales y familias consolidan, transforman o son independientes respecto a las relaciones de género

⁹² De acuerdo con la autora, "el carácter productivista alude a una búsqueda del Estado por ser funcional a las demandas del mercado y, en todo caso, por compensar sus deficiencias" (Martínez Franzoni, 2007 p.25) y se caracterizaría por: una mayor mercantilización del trabajo y una focalización de los recursos estatales en la formación de capital humano, todo ello en la perspectiva de hacer más competitiva la economía.

⁹³ Se caracterizaría por situarse en un Estado subsidiario que, a pesar de ello, aun mantiene también rasgos intervencionistas propio del modelo ISI (Martínez Franzoni, 2007), se caracterizaría por: una mercantilización intermedia de la fuerza de trabajo, debido a mayores niveles de informalidad y regulaciones laborales más estrictas hacia las empleadoras y empleadores, pero una alta desmercantilización en la formación de capital humano y la seguridad social, con importantes componentes no contributivos.

⁹⁴ Sus rasgos predominantes serían una baja mercantilización del trabajo, expresado en la informalidad, la importancia de la economía rural y diversas modalidades de trabajo no asalariado. La desmercantilización del bienestar sería intermedia. En ausencia de un rol significativo del Estado, la familia sería un proveedor fundamental de bienestar, especialmente a través del trabajo de las mujeres en el hogar (Martínez Franzoni, 2007).

(Martínez Franzoni y Voorend, 2009). Su objetivo es identificar variaciones de patriarcado, utilizando como categoría intermedia el término "órdenes de género", según distintas fuentes de subordinación,⁹⁵ es decir, ya sea pública (mercado, política públicas) o privada (familias), y determinar si se relacionan con los distintos regímenes de bienestar.⁹⁶ Es así como establecen tres órdenes de género existentes en la región, los cuales se asocian parcialmente con los regímenes de bienestar.

El primero, lo definen como "privado"⁹⁷ y estaría caracterizado por el menor acceso relativo de las mujeres al ámbito público (estatal o mercantil). El segundo es el "mercantil",⁹⁸ que lo identificarían con una alta presencia de las mujeres en el mercado laboral y una escasa presencia redistributiva del Estado en la vida de las mujeres. Finalmente destacan el "público estatal",⁹⁹ caracterizado por la alta presencia redistributiva del Estado. Cada uno de dichos órdenes de género se asociarían con los regímenes de bienestar, dado que los países con alta presencia de un Estado redistributivo registrarían una misma agrupación; mientras que aquellos con una escasa presencia se repartirían según las mujeres permanezcan en el ámbito doméstico o hayan ingresado masivamente en el mercado laboral (Martínez Franzoni y Voorend, 2009).

En segunda instancia, y partiendo de la hipótesis según la cual cada variedad de patriarcado contendría distintos grados de desigualdad, siendo menor en la variedad pública de patriarcado y mayor en la variedad privada (Martínez Franzoni y Voorend, 2009), se recurre a explorar el desempeño de países y regímenes de bienestar en términos de desigualdad de género desde una perspectiva multidimensional. Para ello evalúan cada una de los ámbitos que configuran los órdenes de género (mercado de

⁹⁵ La autora se basa en los aportes de Walby (1997) para establecer las distintas fuentes de subordinación.

⁹⁶ Para ello, Martínez Franzoni y Voorend (2009) en primera instancia definen al mercado laboral, la política pública y la producción doméstica como las distintas dimensiones de los "órdenes de género" ya que, citando a Walby (1997), las consideran como las principales estructuras sociales en las que tiene lugar la desigualdad; luego mediante un análisis de conglomerados analizan el comportamiento simultáneo de los indicadores con los que abordan cada una de dichas dimensiones e identifican tres órdenes de género, que a su vez asocian parcialmente con los regímenes de bienestar.

⁹⁷ Conteniendo a países con régimen de bienestar informal: Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Martínez y Voorend (2009).

⁹⁸ Conteniendo a los países de Bolivia, Colombia, Perú y República Dominicana -con regímenes de bienestar informal- y Brasil -con régimen de bienestar estatal, al menos en la zona urbana, aunque informal en la rural-. Martínez Franzoni y Voorend (2009).

⁹⁹ Conteniendo países como Ecuador, Paraguay y Venezuela (países con régimen informal) y Uruguay y Costa Rica.

trabajo, políticas públicas y producción doméstica) en torno a seis principios: antipobreza, anti-explotación, anti-marginación, anti-desigualdad y anti-desvalorización social; con el fin de determinar empíricamente las relaciones que, en su conjunto, configuran las desigualdades de género. Estos criterios los aplican a diversos Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTCM).¹⁰⁰

Los hallazgos de este análisis señalan, entre otros aspectos, que en la región todos los regímenes de bienestar se asentarían en desigualdades de género, pero éstas serían relativamente homogéneas en el mercado de trabajo y en las familias y más diversas en materia de política pública. Es así como los regímenes con menores grados de desigualdad serían aquellos con mayor presencia del Estado, mientras que los países con régimen de bienestar informal generalmente presentarían mayores brechas entre hombres y mujeres (Martínez Franzoni y Voorend, 2009).

En síntesis, puede observarse que el planteamiento central del que deriva la literatura especializada sobre regímenes de bienestar en América Latina parte de considerar las divergencias respecto de los modelos propuestos para los países europeos.

Lo fundamental de dichas variaciones reside en el carácter informal que adquiere el bienestar y, en este marco, la importancia de las familias y específicamente de las mujeres en la provisión del mismo, especialmente en algunos países según el tipo de régimen de bienestar en que se insertan. Esto se vuelve especialmente relevante en la región, como se verá en los siguientes apartados del presente capítulo, ya que con las reformas neoliberales se transitó de un esquema que “invisibiliza a las mujeres”, a otro que las “visibiliza”. Esto se debe a que con las reformas neoliberales, particularmente en el marco de la NPS que analizamos a continuación, el nuevo énfasis de la política social se caracteriza, entre otros aspectos, por la centralidad que adquieren las mujeres como las responsables principales de la gestión de los riesgos de su familia, especialmente de sus hijas e hijos.

¹⁰⁰ Los PTCM que analizan bajo esta perspectiva son: “Red Solidaria” de El Salvador, “Avancemos” de Costa Rica y “Chile Solidario”. Encontrando que en general apuntarían a la promoción de la desigualdad.

2.2. LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y LAS REFORMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL: INSTAURACIÓN DE LA NPS.

Como ya se ha mencionado, América Latina se caracteriza por su importante heterogeneidad y por registrar procesos sociopolíticos e históricos que distan de los que propiciaron el surgimiento de los Estados de bienestar en Europa. No obstante, al hablar de regímenes de bienestar pueden vislumbrarse ciertos patrones comunes cuando se analizan las trayectorias de los sistemas de protección social, tal y como se sostiene en diversos estudios (Mejía y Franco, 2007; Filgueira, 1998, 2007; Martínez Franzoni, 2007; Gough y Wood, 2004).

En consecuencia, como se ha visto, varios de los aportes sobre regímenes de bienestar en la región (Gough, 2013; Filgueira, 1998; Barrientos, 2004, 2009) los sitúan en relación, en mayor o menor medida, con las tipologías de Esping-Andersen. De acuerdo con esto, en términos generales en la región se identifican dos momentos en la definición de los sistemas de protección. El primero asociado con la instauración de un régimen de bienestar vinculado con las premisas del modelo conservador europeo y el segundo, la instauración del modelo liberal. El cambio de un modelo a otro ha implicado un cambio en el enfoque de protección social y en este contexto, la NPS y los PTMC adquieren un peso importante, como se verá a continuación:

2.2.1. Evolución de los regímenes de bienestar e impactos de las reformas:

En América Latina, a partir de los años treinta y con mayor profundidad en la década de los cuarenta y cincuenta, se fundaron los sistemas de protección inspirados en los modelos europeos, principalmente de corte conservador (Draibe y Riesco, 2006; Filgueira, 1998). En este sentido, con una alta identificación con el *breadwinner model* se implementaron mecanismos de índole contributivo y no contributivo y de aspiración universalista. Por un lado, otorgaban prestaciones de seguridad social a los que accedían las personas insertas en el sector formal -público y privado- y por otro lado, ponían a disposición programas para atender a sectores que quedaban fuera del mercado, además de servicios de educación y salud universales. Asimismo, se priorizaban subsidios a la oferta (por ejemplo, los subsidios eran otorgados a escuelas, universidades,

establecimientos de salud, etc.) y la seguridad social representaba una parte importante de gasto (Serrano, 2005a; Ponce, 2008; Pereyra, 2010).

Esto ocurre bajo la adopción de un modelo de desarrollo con influencias keynesianas, a través del cual el Estado adquiere un rol protagónico, tanto en la instauración de una estrategia económica de protección y promoción de la industria bajo el modelo ISI,¹⁰¹ como en la implementación de políticas sociales con orientación universal, aunque limitadas a los sectores urbanos y vinculados con el sector formal (Martin, 2013).

Bajo este esquema se produce una mejora en diversos indicadores sociales, y varios países lograron incluso coberturas universales en educación y salud. No obstante, a pesar de la expansión de la provisión social que se produjo a partir de la década de los sesenta, las pretensiones universalistas y de integración social se vieron truncadas al tratar de insertarse en economías desarticuladas y con Estados débiles, donde se otorgaron prerrogativas a la sociedad salarial (Fonseca, 2006; Draibe y Riesco, 2006; Martin, 2013; Cohen y Franco, 2006).

Esto sucedió incluso en los casos nacionales (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay) donde se alcanzó la mayor incorporación relativa de diversos sectores sociales a los beneficios. El sesgo corporativista provocó que la provisión social se distribuyera de forma desigual dando lugar la estratificación en detrimento de una ampliación efectiva de servicios sociales universales y de la ciudadanía. En consecuencia, quedaron desprotegidos los sectores rurales, el servicio doméstico o incluso los sectores informales, que en algunos países llegaban a ocupar a una proporción muy importante de la población (Mesa-Lago 1985; Filgueira, 1998; Barrientos, 2004,2009, Andrenacci y Repetto, 2006). Por tanto, en la práctica se registraron modelos o bien corporativistas, como en el caso de los países de mayor desarrollo, o duales o excluyentes (Filgueira, et. al. 2006).

Pese a sus dificultades, este modelo persistió hasta principios de la década de los ochentas, momento en el cual se produce el colapso de la estrategia de crecimiento impulsada bajo la influencia de las ideas keynesianas. En general las economías de la

¹⁰¹ Esta estrategia se vinculó en América Latina a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y tuvo como su principal promotor al economista Raúl Prebisch (Marchesi, 2004). Su pretensión básica consistió en alterar el patrón de desarrollo a través de la promoción industrial inducida por el Estado.

región no lograron los objetivos de posicionar las industrias nacionales en los mercados internacionales, de acuerdo a la pretensión del modelo ISI. Por tanto se genera un estancamiento de las exportaciones que impacta en la capacidad de generar divisas. En consecuencia, los gobiernos recurren a endeudamiento externo para cubrir el déficit generado. Esto impactó además en la capacidad de los gobiernos para cumplir sus metas en materia social (Marchesi, 2004).

Todo esto generó las condiciones para que la región se viera fuertemente afectada con los efectos de la crisis de la deuda de 1982. Como resultado, los países fuertemente endeudados, debieron acceder a las presiones de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), entre ellas el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que otorgaron préstamos de forma condicionada a la aplicación de políticas para reestructurar las economías de los países y a estabilizar sus variables macroeconómicas.

Así las medidas de ajuste estructural y estabilización se enfocaron en el logro de objetivos macroeconómicos y en la estabilidad financiera. Para esto impulsaron una serie de reformas enfocadas en la liberalización comercial, la privatización y la desregulación, y sus contenidos fueron conocidos como el “Consenso de Washington”¹⁰² (Tokman, 2006b; Fonseca, 2008).

Aunque en este momento no se adoptan definiciones explícitas sobre la política social, en base a estas nuevas prioridades se produce su reestructuración. Esto provocó pasar de un modelo fundamentado en ideales universalistas hacia otro de enfoque residual y más bien comprometido con los objetivos macroeconómicos. Esto derivó de la exigencia de focalizar los recursos públicos y de considerar que éstos no estaban siendo dirigidos hacia quienes lo necesitaban (Filgueira et. al, 2006; Barrientos, 2004, 2009; Serrano, 2005b), adicionalmente se promueve la descentralización del Estado, la privatización de empresas y servicios públicos e incluso se produce un incremento de la

¹⁰² En el marco del Consenso de Washington se propuso un decálogo de medidas a las que se sujetaría la región y que afectarían en el ámbito social, entre estas 10 medidas se encuentran: la disciplina fiscal en aras de garantizar excedentes presupuestarios, el desvío de las prioridades del gasto público hacia áreas consideradas más productivas -sanidad, educación e infraestructura-, la reforma fiscal encaminada a bajar las tasas de impuestos, la liberalización de los mercados financieros, el mantenimiento de tipos de cambio estandarizados y competitivos, la liberalización del comercio, supresión de las contingencias y baja de aranceles aduaneros, el otorgamiento de igual tratamiento a las inversiones extranjeras directas que a las internas; las privatizaciones, las desregulaciones, incluidos también de los sectores con fines sociales y la garantía de los derechos de propiedad (Serrano, 2005a).

participación privada en la gestión y prestación directa de servicios (Serrano, 2005a). En consecuencia se impone un cambio en la orientación del régimen de bienestar al asumir un enfoque residual bajo la adopción de esta estrategia liberal (Barba, 2004; Barrientos, 2004, 2009, Martínez Franzoni, 2007).

En este marco, la política social tiende a desvincularse del ámbito del trabajo y se concentra progresivamente en ofrecer únicamente mecanismos compensatorios a aquellas personas que quedaran fuera del mercado. En consecuencia, los beneficios que provenían de la relación laboral (sistema de pensiones, seguro de salud, acceso a vivienda, etc.) pasaron de manos públicas a manos privadas (Pereyra, 2010; Fonseca, 2008). Esto derivó de la creencia en que las fuerzas del mercado por sí mismas promoverían el crecimiento económico y distribuirían la riqueza, por lo que se argumentó que el objetivo de la política social era atender la pobreza extrema y no la desigualdad. En consecuencia, las políticas públicas quedaron justificadas únicamente para atender a ésta última, de forma provisional mientras se produjera el “efecto derrame”, o bien para incidir en áreas donde no era viable la participación del mercado (Martín, 2013).

No obstante, con las medidas impulsadas no se logró obtener los objetivos macroeconómicos deseados y en su lugar, en la década de los ochenta, se registró el incremento del desempleo, la caída de los salarios y la profundización de la pobreza dado que, además, la financiación del sector social fue insuficiente para satisfacer la escalada necesidades. En consecuencia, los resultados fueron mayor vulnerabilidad, pobreza y desigualdad (Draibe y Riesco, 2006; Filgueira, 2005; Barrientos, 2004, 2009). Este panorama, llevó a denominar la década de los ochenta como la “década perdida” (Ramírez, 1998).

En respuesta se impulsan medidas compensatorias a través de subsidios que eran asignados de forma focalizada. Surgen también las redes mínimas de protección “*safety nets*” como políticas paliativas de corto plazo orientadas a atenuar los costes sociales del ajuste (Sanahuja, 2000; Chang, 2002). No obstante, dichas redes eran limitadas por lo cual no lograron la protección amplia comprendida en la seguridad social. En consecuencia, no cubrieron todas las dimensiones del riesgo (Sojo, 2003). Estas políticas que se incorporaron de forma transitoria se volverían un componente habitual

del ajuste y, en este período, se convirtieron en la estrategia social característica (Sanahuja, 2000).

2.2.2. Implicaciones de género en el marco de la instauración de la NPS y de los PTMC:

Tras el fracaso de las medidas promovidas por las IFI la pobreza empieza a considerarse como un “efecto estructural” del nuevo orden económico y no como un “fenómeno transitorio”, tal y como originalmente fue concebido. En consecuencia se adoptan nuevos enfoques de protección social con el objetivo de invertir en el capital humano y derrotar a la pobreza en el largo plazo (Herzog, 2001).

En este sentido se comenzó a otorgar prioridad a la asistencia social, especialmente en materia de lucha contra la pobreza. La idea predominante era mantener la existencia de subsidios, pero ahora vinculados al desarrollo de capacidades (Martin, 2013), para lo cual se insertaron en el marco de un nuevo enfoque como el Manejo Social del Riesgo (MSR) y de nuevas estrategias como los PTMC.

Se configura así la NPS que rompe parcialmente con el enfoque de “fundamentalismo del mercado” presente en las primeras medidas. En consecuencia, se instaura un capitalismo con “rostro humano” que, sin embargo, sigue manteniendo ciertos supuestos y prioridades propios de la política neoliberal, como la disciplina fiscal y el crecimiento impulsado por el mercado (Molyneux, 2007). En este marco se definen dos rasgos fundamentales de la NPS: en primera instancia se mantiene la idea según la cual la provisión social no es responsabilidad exclusiva del Estado y en consecuencia, se promueve la corresponsabilidad del mercado, las familias, el propio individuo y la sociedad. En segunda instancia, se otorga prioridad a los programas focalizados y de índole no contributivo (Medialdea y Pazos, 2010). Además, se promueve el acercamiento de los oferentes con los demandantes de servicios (descentralización) y se crean subsidios a la demanda (Ponce, 2008).

Bajo este panorama se expanden las estrategias de atención a la pobreza, las cuales adquieren prioridad internacional y regional, al punto de configurar una “nueva agenda de la pobreza” promovida por el BM. El auge de la pobreza en la agenda social regional e internacional fue acompañado del auge de las críticas feministas en torno a lo

que se denominó “feminización de la pobreza”¹⁰³ (Chant, 1997), lema que básicamente englobaba las críticas hacia las políticas de ajuste aplicadas en los ochentas, a las cuales se atribuyó haber generado un deterioro en la calidad de vida de las mujeres y una precarización de sus condiciones de vida, siendo principalmente afectadas las mujeres jefas de hogar (Ochoa, 2015; CEPAL, 2009).

En consecuencia, se reconoce una vinculación entre pobreza y género, planteamiento que logra ubicarse como prioridad internacional incorporándose dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el marco del objetivo de “promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”. A este nivel, se llegó a aceptar la idea de que la pobreza y el género se encontraban correlacionados. e incluso el Banco Mundial, que originalmente mostró cierta renuencia de aceptar las críticas de género hechas a las reformas estructurales, aceptó dicha correlación y de esta forma incorpora las preocupaciones de género en la nueva agenda de la pobreza (Molyneux, 2007; Herzog, 2001).

Por tanto, se produce un giro en la forma de abordar las políticas sociales, dado que se reconoce también la “ceguera de género” que había predominado en las medidas de ajuste estructural. En este sentido se produce un intento por la visibilización de las mujeres dentro de las políticas de desarrollo formuladas desde las IFI (Molyneux, 2007), logrando ser identificadas como receptoras prioritarias de algunos programas - entre ellos los PTMC, como se verá más adelante- y dando lugar a lo que Chant (2007, p.5) denomina una “feminización de los programas de lucha contra la pobreza”.

Sin embargo, para Chant (2008) esto en lugar de resolver el problema ha servido para los intereses neoliberales a costa de los derechos e instrumentalización de las mujeres para lograr eficazmente la reducción de la pobreza. De igual manera para Lingam (2005), quien afirma que esta noción tiene la pretensión de obtener una mediación del género con la pobreza y la subordinación de las mujeres, partiendo de asumir que la reducción de la pobreza a través de éstas propiciará automáticamente atender las cuestiones de género. Por consiguiente, de acuerdo con Bradshaw y

¹⁰³ Término acuñado en 1970, pero que adquiere vigor a mediados de los noventas en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995) donde se afirmaba que el 70% de las personas más pobres del mundo eran mujeres (Herzog, 2001). No obstante, también surgieron críticas a esta tesis (Chant, 1997, 2002, 2003, 2006, 2008) demostrando la falta de evidencia empírica de estas afirmaciones y resaltando las implicaciones que tal tesis ha conllevado para las mujeres en el marco de la NPS y la agenda de la pobreza.

Linneker (2003), este interés por el género puede estar basado en un criterio "eficientista" es decir, centrado en los logros más que en la equidad, por tanto significaría la utilización de las mujeres para la obtención de objetivos macro, sin mejorar su situación a nivel micro.

Así definida, la agenda de pobreza que se adopta como estrategia central en el marco de la NPS conlleva a la adopción de PTMC como su herramienta fundamental (Pereyra, 2010; Ponce, 2008). Dichos programas responden a las falencias de las intervenciones de intenciones "universalistas" que habían funcionado con incentivos a la oferta previo a las reformas (Ponce, 2008). En consecuencia, contrariamente a éstas los PTMC responden al enfoque de "incentivos a la demanda" (Madariaga, 2009).

Con la adopción de los PTMC se instaure también un cambio en el mecanismo para acceder a los beneficios sociales, pues de un esquema contributivo que predominó hasta principios de los años ochenta, se pasó a uno de carácter no contributivo. Con esto se pretendía beneficiar al grueso de la población afectado por la crisis económica, dado que con elevados grados de desempleo el esquema contributivo quedaba obsoleto.

Sin embargo, en realidad lo que implicó fue la instauración de un modelo de política social residual, focalizada y esencialmente dirigida a la creación de competencias (Banegas, 2008). En este marco, se observó un retroceso del papel del Estado en el manejo de los riesgos sociales y, en su lugar, se otorgó una mayor influencia a la acción del mercado y de las personas en la procuración de bienestar. En este sentido, en lugar de avanzar hacia la universalización de la red social, se opta por diseñar programas de tipo focalizado sobre segmentos de población específicos. No obstante, de acuerdo con Ponce (2008), pese a tratarse de políticas focalizadas podrían ser compatibles con el acceso universal a los servicios sociales básicos.

Esto de igual manera es sostenido por Gómez-Hermosillo (2006), quien afirma que los PTMC llevados a una cobertura adecuada llevarían a un nuevo tipo de universalismo, pues al entregar de forma focalizada las transferencias a los más pobres, se contribuiría a que ejerzan derechos universales -salud, educación, etc.-.

Esto se vincula a la idea de universalismo básico, que es el nuevo matiz que ha adquirido en la región la protección social y, en este marco, los PTMC contribuirían a superar las dificultades que obstaculizan el acceso a las prestaciones esenciales, tal como sostiene Simões (2006). No obstante, según este autor, para que esto sea posible

sería necesario que dichos programas sean considerados como herramientas y no como fines en sí mismos. En este sentido, además de promover programas focalizados sería necesaria la promoción del universalismo directamente.

2.2.3. Alcance de la protección social en el marco los nuevos enfoques:

Como se ha observado en el panorama de los cambios sufridos en la matriz de bienestar provocados fundamentalmente por las medidas de ajuste estructural, los pilares contributivos de la protección social sufrieron alteraciones, dado que las medidas de privatización afectaron los principales programas de seguro social-pensiones de vejez, invalidez y seguro de enfermedad-maternidad, así como sistema de salud-. En consecuencia, se incorporan sistemas privados que vendrían a sustituir de forma completa los sistemas públicos ó bien a competir ó bien a interactuar con los mismos (Fonseca, 2008).

En consecuencia, se debilita el pilar contributivo y en su lugar adquiere protagonismo el pilar no contributivo, no obstante las medidas implementadas tendieron a privilegiar las intervenciones de índole asistencial y a negar las medidas de carácter universal, llegando incluso a imponerse una relación dicotómica entre ambas (Sojo, 2003; Fonseca, 2008).

Este panorama se ha desarrollado en variados momentos acorde a los nuevos enfoques que se han ido adoptando en la región. De forma introductoria se ha visto que las primeras medidas implementadas se enmarcaron dentro del enfoque de “redes mínimas de seguridad social”, las cuales provocaron mayor vulnerabilidad y exclusión social. Posteriormente en el marco de la NPS se han desarrollado nuevos planteamientos bajo el enfoque de MSR y últimamente, también se han venido promoviendo intervenciones de índole universal de forma complementaria a las medidas asistenciales. Tal y como se verá a continuación, al desarrollar los diversos enfoques que están siendo aplicados en la región.

A) Aportes de la literatura de la corriente principal:

Como ya se ha visto, las redes mínimas de seguridad se introdujeron a fin de proteger a los sectores más vulnerables frente a la crisis. En el marco de estas medidas

la protección social se delimitó a la atención de situaciones de vulnerabilidad y emergencia. En consecuencia, las medidas adoptadas se orientaron a focalizar los recursos hacia la población más pobre, ya sea para compensar la pérdida de ingresos, o bien para garantizar el acceso gratuito a diversos servicios, crear empleos ó para mejorar la infraestructura y la eficiencia de la acción de los ministerios y de la asistencia social (Fonseca, 2008; Rivera, 2016; Lavinas y Fonseca, 2015). En este sentido, a lo largo de la década de los ochentas se crearon diversas redes que atenderían distintos ámbitos considerados prioritarios con la finalidad de mejorar las intervenciones de los distintos ministerios. De esta forma se crearon entre otros, los Fondos de Emergencia Social (FES)¹⁰⁴ y los Fondos de Inversión Social (FIS)¹⁰⁵ (Sojo, 2003; Fonseca, 2008; Cohen y Franco, 2006).

No obstante, no se trató de una red amplia, sino de programas específicos y flexibles según los patrones específicos de riesgo (Sojo, 2003; Mejía y Franco, 2007); además su actuación no resultó oportuna pues se concentraron en medidas paliativas y mitigadoras que debieron establecerse con antelación a la crisis y no en respuesta, dado que resultaron insuficientes (Sojo, 2003).

En suma, bajo este enfoque de protección social se instauró una perspectiva global sobre política social, en donde la provisión universal se valoró como costosa e ineficiente, mientras que la focalización se valoró de mayor eficacia y menos costosa para lograr la reducción de la pobreza. Por otro lado, se desplazó la atención sobre las causas de la pobreza y se instaura la preeminencia de la atención sobre los síntomas de la misma (Sojo, 2003). Las instituciones creadas en el marco de este enfoque de protección social continúan en varios países, haciendo parte de las instancias de asistencia social y actuando en materia de mitigación.

B) Manejo social del riesgo:

Ante las debilidades de las acciones implementadas bajo el enfoque de redes mínimas de protección social, surge el enfoque de MSR, que contiene el mismo carácter

¹⁰⁴ Programas orientados al alivio de los problemas generados por el ajuste estructural, por medio de la creación de empleos de modo a garantizar algún ingreso a los más afectados (Fonseca, 2008).

¹⁰⁵ Reemplazarían a los FES y fueron concebidos para una actuación de más largo plazo y dirigidos a la creación de empleos duraderos, involucrando capacitación de la fuerza de trabajo (Fonseca, 2008).

focalizado de las primeras medidas, aunque se cobija bajo terminología del aseguramiento (Sojo, 2003). En este sentido, la protección social pasa a ser definida como intervenciones públicas orientadas a la asistencia de las personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo, así como, proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza (Jørgensen y Holzmann, 2003).

En este marco a diferencia del enfoque de redes mínimas, de acuerdo con sus promotores, la protección social se presenta como red, pero también como trampolín pues se buscaría otorgar a las personas la capacidad para salir de la pobreza (dotándolas de activos); además, la protección pasaría a ser vista como una inversión en capital humano y no como un costo. Por otro lado, se atenderían las causas de la pobreza (entendidas como vulnerabilidad por falta de activos) y en menor medida sus síntomas (Jørgensen y Holzmann, 2003). Adicionalmente, se plantean aportes en materia social dado que se propone una visión integrada de programas universales y focalizados, permanentes y transitorios para la población en general y para segmentos según su condición de riesgo (Serrano, 2005a).

Este planteamiento surge de la creencia de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos. Pero también se sostiene que la pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que las personas pobres habitualmente estarían más expuestos a riesgos y al mismo tiempo tendrían menos acceso a instrumentos adecuados para su manejo; por lo tanto, estos factores de riesgo podrían no solo generar pobreza, sino que también profundizarla (Jørgensen y Holzmann, 2003).

Se asume, pues, que la protección contra esos factores de riesgo se reduciría disponiendo de activos –*assets*– los cuales actuarían como una malla de protección para prevenir, mitigar y/o superar dichos riesgos. Es por ello que este enfoque contiene medidas que fomentan el capital humano, el capital social, las redes y relaciones sociales, el capital físico o patrimonial, los ingresos y el trabajo (Serrano, 2005a).

Adicionalmente, bajo este enfoque se reconocen los mecanismos formales y e informales para la prevención, mitigación y superación de riesgos. En los primeros se ubica el trabajo y el aseguramiento y en los segundos las familias, las redes sociales, las organizaciones, etc. Como tercer elemento se consideran las políticas públicas (Jørgensen y Holzmann, 2003). En este marco se enfatiza en la responsabilidad pública en la provisión de seguridad de ingreso, que en la práctica se refiere a las transferencias

monetarias y al diseño de una red de protección para enlazar estas prestaciones con áreas vinculadas con el capital humano -educación y salud- ; no obstante en la medida que la protección social se plantea como responsabilidad colectiva, no hay registro de esfuerzos relativos para la desfamiliarización y desmercantilización de la misma. En consecuencia, el bienestar es principalmente dependiente de la capacidad de pago, y de las redes informales ya que el Estado tiene bajo protagonismo en la protección social (Fonseca, 2008; Sojo, 2003; Serrano, 2005a).

C) Enfoques hacia el universalismo:

Un tercer enfoque relativo al universalismo está siendo impulsado recientemente en la región y ha permeado el contexto de varios de los contenidos y orientaciones en materia de política social, incluyendo en materia de los PTMC como se verá al momento de analizar en el capítulo V. Dicha iniciativa deriva de la propuesta global promovida desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en donde se instaura la posibilidad de pensar en un Estado con un sistema de protección universal (Filgueira, 2014). En este sentido en la región se encuentran en debate dos propuestas.

La primera de ellas se relaciona con el piso básico de protección social propuesto por la OIT. De acuerdo con esta iniciativa, existiría un problema de cobertura en la protección social derivada de diversas causas. Entre ellas mencionan la problemática laboral, puesto que una buena cantidad de la población trabajadora no logra ser cubierta por los regímenes de seguridad formales y, adicionalmente, la cobertura derivada (la que se otorga a las personas dependientes de la persona afiliada) también resulta baja. Asimismo se menciona como preocupación la situación de la población desempleada quienes perderían los beneficios luego de cierto tiempo de encontrarse sin empleo. Éstas y otras causas llevan a plantear esta iniciativa, con la idea de crear políticas que contribuyan al desarrollo de los regímenes clásicos de seguridad social, con la finalidad de garantizar el acceso a niveles mínimos de garantía de ingresos y servicios esenciales en materia de salud, y otros servicios que se consideran necesarios para el desarrollo humano (OIT, 2014).

En este sentido identifican como primer peldaño la construcción de un piso de protección social para las poblaciones que nunca han sido incluidas en los sistemas de protección tradicional, así como las que han sido excluidas en los distintos ciclos de

desarrollo económico y social (OIT, 2014). En este sentido, se considera que dichos pisos debieran contener al menos cuatro garantías básicas para la población residente y las niñas y niños (OIT, 2014, p.25.):

- Acceso universal a servicios esenciales de salud;
- Seguridad básica del ingreso para las niñas y niños;
- Seguridad básica del ingreso para personas en edad activa y que no puedan obtener ingresos suficientes, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez;
- Seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

En este marco el piso cumpliría un papel de organizador de las políticas de protección social, combinando medidas de diversa índole -preventivas, promocionales y activas, así como prestaciones de servicios-. Asimismo, se aclara que la estrategia no se plantea como sustituta de los regímenes clásicos y universales sino como una vía para ampliar la protección social. También se aclara que puede figurar como una etapa introductoria en los países donde no se dispone de una protección social formal, a fin de que sean introducidos progresivamente. Se plantea como una estrategia que también funcionaría como una “escalera”, en la medida que sobre la base de un conjunto de transferencias básicas y servicios esenciales que deben posibilitar la cobertura universal -dimensión horizontal de la estrategia-, se sumarían otras protecciones, que surgirían de los sistemas contributivos y de los sistemas de aseguramiento voluntario. No obstante se dejaría a discreción de los gobiernos la tarea de definir los umbrales de dichos pisos (OIT, 2014).

Como críticas a esta propuesta se señala que no se establece distinción entre pisos y mínimos. En consecuencia, y en la medida que se dejan a discrecionalidad de los gobiernos, en su establecimiento puede ocurrir que el mínimo no sea el suficiente para proveer una protección en base ciudadana. Además, se señala que no consideran las situaciones de los países en los que servicios de salud se encuentran mercantilizados, y asumen que la transferencia –que es baja- sería suficiente para que la población logre acceder a dichos servicios. Asimismo se enfatiza en que las necesidades consideradas son mínimas y debieran contener un conjunto más amplio (Lavinas y Fonseca, 2015).

Adicionalmente se obvian las consideraciones sobre las fuentes de financiamiento (Filgueira, 2014).

La segunda propuesta que se discute se refiere al universalismo básico (Filgueira, 2014; Filgueira, et. al. 2006) que, a diferencia del piso básico, promueve una fiscalidad social de garantías básicas universales (transferencias monetarias, pensiones universales de vejez, desempleo básico y transferencias de infancia, servicios de calidad homogénea y adecuados, entre otras) financiadas por rentas generales. Para lo cual a su vez plantea disminuir el peso fiscal de los modelos contributivos y focalizados en favor de estas garantías básicas universales.

Adicionalmente esta propuesta considera las políticas de focalización como un escalón, no para acceder al sistema contributivo como lo haría la OIT sino que erigir mecanismos de cobertura universal y de base ciudadana. En este sentido dentro de los componentes de la propuesta se consideran¹⁰⁶ (Filgueira, 2014, p.44):

- Garantía de ingresos básicos a las familias con hijos e hijas;
- Garantía de ingresos básicos para la tercera edad;
- Ingresos básicos ante situaciones de desempleo;
- Cobertura universal educativa de ciclo obligatoria;
- Aseguramiento en paquete de salud básico universal.
- Servicios de cuidados y políticas familiares de tiempo universales.

En este caso, la mayoría de medidas consideradas (a excepción del aseguramiento básico ante desempleo) se desvinculan de los riesgos asociados al empleo formal ni a la persona trabajadora. Comparte con la idea de un piso básico y universal, pero de acuerdo con sus promotores se inspiraría en la idea de salario ciudadano además de considerar servicios universales al margen de la capacidad de

¹⁰⁶ Sobre el ingreso básico se plantea que deben constituir programas de transferencia de ingresos basados en el principio de la ciudadanía y financiados por impuestos generales. Se considera el tema de las condicionalidades, únicamente para las otorgadas a las personas en edad activa. De acuerdo con sus promotores a diferencia de las transferencias condicionadas que rigen actualmente, en este caso la modalidad de la condición, así como el monto de la asignación sería distinto. En este sentido, la transferencia hacia las personas desocupadas en edad activa se plantearía como una especie de salario por la realización de actividades que vinculadas con su auto-promoción. El criterio inicial de elegibilidad sería que se encuentre dispuesto a realizarlo y a partir de esto se otorgaría como garantía ciudadana. Todas las personas tendrían derecho a percibir las, pero la elegibilidad sería determinada por lo antes dicho. En este caso se la propuesta se plantea como un “selectivismo universal” (Isuani, 2006).

compra y la inserción en el mercado laboral. Estas medidas serían asignadas a categorías de población definidas a partir de atributos que cumplan todas las personas y sería acompañada de un compromiso por parte de los Estados por brindar servicios de calidad homogénea. El establecimiento de los umbrales se adecuaría a las necesidades de cada uno de los países, en algunos casos teniendo que partir de cero y en otros se tendría que hacer refuerzos en los sistemas ya implementados (Filgueira, 2014; Filgueira *et al.* 2006).

Sobre esta propuesta también se han desarrollado críticas que aseguran que la misma no conduce a la universalización de las prestaciones básicas, ni a la progresiva ampliación de la universalización de la totalidad de las prestaciones de los servicios sociales generales. Por el contrario, su aplicación generaría una tendencia hacia la mercantilización de los servicios y a la disminución en cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas (Narbondo, 2006).

Esto se sostiene en primer lugar porque al concentrar el gasto público en las prestaciones básicas sería necesario que las prestaciones superiores no se encuentren financiadas por dicho gasto. Esto implicaría que para acceder a ellas sería necesario pagarlas a precio de mercado, condicionando a la capacidad adquisitiva la calidad y cantidad a las que las personas pudieran acceder, propiciando la estratificación. En segundo lugar y en consecuencia de lo anterior podría ocurrir un efecto adverso en el apoyo político sobre la propuesta de universalismo básico, dado que estaría siendo apoyada porque su implementación no aumenta al gasto social y por estas mismas razones tratarían de reducir la cantidad y calidad de dichas prestaciones para dar cabida a las agencias y empresas de mercado (Narbondo, 2006).

2.3. CONCLUSIONES PRELIMINARES.

Se han expuesto los principales argumentos a favor y en contra de la aplicabilidad del enfoque de régimen de bienestar en la región de América Latina. En relación con los primeros, se argumentarían básicamente las diferencias estructurales de la región respecto de los países de Europa donde originalmente surgió dicho enfoque, al desarrollarse en ellos la figura de los Estados del bienestar como principal institución ejecutora de políticas sociales.

Frente a esto, afirmarían que en América Latina, además de diferencias estructurales en cuando al desarrollo y consolidación del Estado de bienestar, también se dificultaría hablar sobre bienestar para la generalidad de la población. En consecuencia se llegaría a pensar que el enfoque de régimen de bienestar originalmente planteado no sería aplicable.

No obstante, con las salvedades respectivas, desde variadas posturas parece que dichas discrepancias, más que inconvenientes para aplicar dicho enfoque, serían argumentos a favor, puesto que el carácter informal que predomina en una buena parte de los países de la región haría necesario valorar otras instituciones de bienestar ajenas al Estado. En este marco, el enfoque de régimen de bienestar permitiría además comprender las diferencias entre los distintos países, considerando la gran heretogeneidad de la región.

Sobre esta base, variada literatura ha caracterizado los regímenes de bienestar de los países de América Latina, llegando a establecer, en ciertos casos, diversas tipologías. En dichas aportaciones destacan regímenes de naturaleza contrapuesta en torno a los cuales se agruparían distintos países, lo cual sería consecuente con la heterogeneidad antes referida. No obstante, sobresale el hecho que incluso en países catalogados como universalistas se registrarían problemas de estratificación en el acceso a los servicios sociales (Filgueira, 1998).

Valga decir que, a pensar del potencial analítico del enfoque de régimen de bienestar para determinar las relaciones de género y el papel de las familias en la provisión del mismo, gran parte de los aportes realizados para la región han obviado dicho análisis del enfoque. No obstante, Martínez Franzoni (2005) ha impulsado una línea de investigación en este campo. La autora parte del reconocimiento de la familia como eje articulador a partir del cual sería posible reconstruir integralmente los regímenes de bienestar. Sobre esta idea, y considerando también el alcance de las políticas sociales y el comportamiento de los mercados laborales, llega a identificar regímenes de bienestar para varios países de la región.

Posteriormente indaga las diversas dimensiones del bienestar, es decir en materia de mercantilización de la fuerza de trabajo, desmercantilización del bienestar y desfamiliarización. También aporta al análisis categorías intermedias a fin de cuestionar los órdenes de género que se registran en los diversos regímenes de bienestar.

De esta forma concluye que todos los regímenes de bienestar de la región se asentarían en desigualdades de género, siendo más diversas en materia de las políticas públicas puesto que los países con mayor presencia del Estado presentarían menores grados de desigualdad que aquellos con una presencia menor (Martínez Franzoni y Voorend, 2009).

Este aspecto resultará crucial para entender la importancia del análisis de los regímenes de bienestar, principalmente si se considera el cambio en la matriz de bienestar impulsada en la región en la década de los años ochentas, en donde la lógica adoptada sería la minimización de la intervención del Estado y la consecuente limitación del alcance de la política social.

A partir de entonces se configura un panorama en donde las familias se vuelven la válvula de ajuste de la retirada del Estado como proveedor de bienestar. En consecuencia, gran parte de la literatura destacaría los impactos negativos en la desigualdad de género al recaer en las mujeres el coste social de dicho ajuste. Por tanto, se argumentaría la invisibilización de las mismas en el marco de las medidas implementadas.

En este contexto surgiría posteriormente la NPS, en donde se incorpora la problemática de las mujeres. Desde el enfoque promovido en este nuevo escenario, los PTMC desempeñarían un papel crucial. No obstante, esto ha generado una serie de posturas contrapuestas en la medida que mientras desde la postura oficial se promueve como la solución a los problemas de pobreza y de invisibilización de las mujeres en las intervenciones públicas; desde posturas más críticas se atribuye a este mismo instrumento variados impactos de género.

En síntesis, el recorrido realizado por los diversos regímenes de bienestar en América Latina mostraría, por un lado, que se trata de una línea de investigación incipiente, pero con resultados reveladores, ya que la mayoría de los estudios coincide en resaltar el carácter informal que adquiere el bienestar en la región.

A este respecto saltaría a la luz el carácter incipiente de los estudios en materia de las determinaciones de género y familia en la configuración de los distintos regímenes de bienestar y de sus resultados. A pesar que el carácter informal del mismo indicaría la relevancia que dichos aspectos desempeñan especialmente en la región latinoamericana. No obstante, este panorama ha permitido introducirse en los rasgos que

caracterizan al régimen de bienestar salvadoreño, predominando en las clasificaciones más residuales, informales y familiaristas de la región. Por esta razón ha surgido el interés de analizar el programa de transferencia aplicado en el país, dado su especial énfasis en las familias y en las mujeres. Se trata de una estrategia central en el marco de la protección social y el enfoque del MSR, ya explicado.

Además, dicho programa derivaría de la NPS, donde de manera explícita se incorpora a las mujeres en cuanto a su rol de madres. Como se verá en el siguiente capítulo, estos programas adquieren un carácter central como estrategia para el combate de la pobreza en la región. No obstante, debido a la heterogeneidad de sus contenidos y la variedad de regímenes de bienestar en que se insertan, se pudiera pensar que sus implicaciones pueden ser variadas. En este marco interesa saber las implicaciones de género de dicho programa contiene en el marco del régimen de bienestar salvadoreño.

Capítulo III: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA (PTMC) EN AMÉRICA LATINA

El presente capítulo tiene como objetivo presentar los rasgos principales de los PTMC. Dicho programa como ya se ha visto se suscribe en el marco de la Nueva Política Social (NPS) que se instaura como parte de la agenda neoliberal para la región. Esta estrategia de combate a la pobreza se aplica en distintos países latinoamericanos, adquiriendo diversas variantes.

En este sentido, en primera instancia se detallan los contenidos y características principales de los programas, enfatizando en el carácter condicional de las transferencias y prestando atención a las variedades entre los distintos países. Asimismo, se realiza un recorrido por los impactos que la literatura especializada señala, destacando que a pesar de ser una de las principales apuestas de política social por parte de los distintos gobiernos, sus impactos entre el corto y largo plazo no resultan del todo contundentes (León, 2008; Fiszbein y Schady, 2009).

Finalmente, al tratarse de programas cuya base de beneficios son las familias se procede a desarrollar las principales críticas feministas en torno a la lógica que sustenta dichos programas, que fundamentalmente recriminan su sesgo maternalista al que atribuyen importantes implicaciones para el reparto de los roles tradicionales de género.

3.1. CONTENIDO Y MODALIDADES DE LOS PTMC

3.1.1. Elementos definitorios:

Los PTMC derivan de los cambios sufridos en los sistemas de protección social en el marco de las reformas aplicadas en los países de América Latina. En consecuencia, como sostiene Villatoro (2005) han de ser entendidos en el contexto de un nuevo enfoque de protección social que ha implicado el desplazamiento desde una perspectiva centrada en la reducción de la pobreza en el corto plazo, hacia un enfoque de MSR.

En este contexto se instaura un concepto de protección social como inversión en capital humano (Villatoro, 2005) y desde esta perspectiva, la finalidad de los PTMC básicamente consiste en la entrega de efectivo a familias o personas con hijas e hijos

menores de edad y/o que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica. La entrega exige a las familias receptoras una determinada contraprestación (condicionalidad) en áreas vinculadas al desarrollo del “capital humano” (principalmente, educación, salud y nutrición).¹⁰⁷ Generalmente, esa prestación la recibe la “jefa o cónyuge del hogar” a cambio de asumir diversas responsabilidades de cuidados (por ejemplo, controles sanitarios o de la asistencia a los centros educativos de la población menor de edad).¹⁰⁸

Los programas parten del supuesto de que la condición de pobreza de las familias les dificulta invertir en capital humano y, por tanto, quedan vulnerables para afrontar períodos de crisis económica o acceder a los servicios sociales públicos. Consecuentemente, la lógica de los programas se orienta a reducir los riesgos sociales en el corto plazo (con la transferencia monetaria) pero fundamentalmente en el largo plazo (con la acumulación de capital).¹⁰⁹

Adicionalmente, los PTMC parten de la idea de la racionalidad económica de los individuos y en este sentido, intentarían maximizar su bienestar. En el caso particular de los programas, la idea sería maximizar el consumo de activos asociados con el capital humano, esto explicaría el énfasis de los programas en las transferencias monetarias, ya que además, tendrían la finalidad de respetar las preferencias del hogar, según señala Madariaga (2009). Sin embargo para este autor, las condicionalidades impuestas también indicarían límites a esta creencia, puesto que el hecho de introducir incentivos para alterar ciertas conductas, estaría indicando también la creencia de que existe una “subcultura de la pobreza” que explicaría las malas decisiones de los hogares.

Es así como las características fundamentales de los PTMC básicamente se justifican por un criterio de eficacia y eficiencia (Levy y Rodríguez, 2005; Vásconez y Gutiérrez, 2010). En consecuencia se enfatiza en las implicaciones que la focalización y las condicionalidades tienen en el comportamiento de las personas, de tal forma que se garantice una conducta individual y social óptima para la superación de la pobreza (Rodríguez, 2012). Cabe destacar que bajo esta lógica de eficiencia también se incorporan supuestos del comportamiento y de la racionalidad de los hombres y de las

¹⁰⁷ Rawlings (2005).

¹⁰⁸ Cfr. León (2008).

¹⁰⁹ Ibid.

mujeres, por tanto bajo este criterio también se justificaría el otorgarle el dinero a éstas últimas (Fiszbein y Schady, 2009).

El carácter focalizado de las transferencias no sólo ha sido justificado por criterios de índole económica, sino que también política. En este sentido, básicamente se afirma que, para poder redistribuir el ingreso a favor de la población pobre, la imposición de condiciones contribuiría a generar el respaldo para financiar dichos programas con impuestos (Fiszbein y Schady, 2009). Esta idea se vincula a su vez, con la presunción de que las personas contribuyentes estarán más motivadas en apoyar una transferencia para las personas más pobres, en la medida que éstas muestren esfuerzos suficientes para salir de su situación de pobreza.

Surge así la distinción entre la población merecedora de la asistencia -quienes manifiestan interés en salir con esfuerzo propio de su condición- y aquella que no - quienes pretenden recibir la ayuda sin contraponer ningún esfuerzo de su parte- (Rodríguez, 2012; Sepúlveda, 2009; Standing, 2007). Por tanto, se sostiene que propiciar el “buen comportamiento” como condición para las transferencias podría tomarse como un enfoque menos paternalista (Fiszbein y Schady, 2009). En la misma línea, la condicionalidad de los programas se instaure como una salida a la dicotomía entre focalización y universalización, en la medida que por medio de los programas focalizados el acceso a programas universales se supedita a la idea de “derechos con responsabilidades” (Martin, 2013).

Con la influencia de estas ideas los PTMC funcionaron originalmente bajo el esquema de “transferencia monetaria” / ”promoción del capital humano” (salud, educación, nutrición). No obstante posteriormente ha ido adquiriendo nuevas especificidades, incluso se otorgan de manera creciente prestaciones distintas de las monetarias (en especie, capacitaciones, etc.). Esto deriva primariamente del objetivo que, aunque en común sea la pobreza, cambia la forma de definirla y con ello también el resto de parámetros (las condicionalidades, las prestaciones, modalidad de entrega, niveles geográficos de intervención, proporción de población que se atiende, etc.).¹¹⁰

En consecuencia, como se verá a continuación, no es posible generalizar estas características sin reparar algunas variaciones en sus elementos constitutivos que llevan a

¹¹⁰ Madariaga (2009); Cecchini y Martínez (2011).

definir distintas modalidades de programas con diferentes lógicas de funcionamiento y definiciones sobre el problema de pobreza.

3.1.2. Modalidades de PTMC:

Aunque en la literatura oficial los programas se caractericen de forma genérica por la lógica descrita en el apartado anterior, se afirma que no existe un único tipo de programa y que la desviación de las características ya mencionadas parece ser la norma y no la excepción (Madariaga, 2009; Cecchini y Martínez, 2011). En consecuencia, existirían tres elementos que configuran distintas variantes en la lógica de los programas que son: la distinta orientación o énfasis en los objetivos de los programas; el rol que cumplen las transferencias monetarias en la lógica de funcionamiento del programa; y los diferentes tipos o formas que adquieren las corresponsabilidades. Según este criterio existirían tres modelos (Cevallos, 2011;¹¹¹ Madariaga, 2009; Cecchini y Martínez, 2001):

- Modelo I: programas que se centran en áreas como la salud, nutrición y educación y consisten en incentivos a la demanda con condicionalidad fuerte.
- Modelo II: programas cuya finalidad es garantizar un mínimo de subsistencia y en consecuencia, otorgan una transferencia de ingresos con condicionalidad blanda.
- Modelo III: programas que proveen un híbrido de prestaciones vinculando a la población beneficiaria con la red de servicios sociales.

En cada uno de los modelos, las transferencias y las condicionalidades también adquieren distintos énfasis y mecanismos que imprimen diferencias importantes. En el modelo I, por ejemplo, el énfasis se pone en la acumulación de capital y, en consecuencia, el monto de las transferencias funciona como “incentivo” y se limita a cubrir costes de oportunidad -ya sea por características de la población destinataria o por el número de beneficiarias y beneficiarios-, mientras que en los programas donde la prioridad es garantizar ingresos mínimos -objetivos redistributivos-, como es el modelo II, la transferencia funciona como “ingreso” (Cevallos, 2011). Es por esto que el monto de la transferencia en este modelo se calcula considerando la línea de pobreza. De

¹¹¹ En este apartado se retoma información de propia autora, publicada en *Documento de Trabajo* del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y en el Congreso de Economía Feminista (2012).

acuerdo con esto, en cada uno de los modelos los pagos registrarán las siguientes variantes:

Tabla 3: Tipología de las transferencias según función

Modelo	Función de la Transferencia
Modelo I	Incentivo.
	<ul style="list-style-type: none"> - Insumo para financiar el costo de oportunidad que tiene la población objetivo. - Se calcula de forma diferenciada según los grupos.
Modelo II	Ingreso
	<ul style="list-style-type: none"> - El monto de la transferencia se establece a modo de cubrir mínimos de ingreso. - Se considera los valores de la línea de indigencia o de pobreza o una canasta básica de alimentos.
Modelo III	Incentivo/ingreso.
	<ul style="list-style-type: none"> - El monto de la transferencia se establece a modo de cubrir mínimos de ingreso. - Se considera los valores de la línea de indigencia o de pobreza o una canasta básica de alimentos.

Fuente: Cevallos (2011), a partir de Madariaga (2009).

Además, los criterios que se consideran para determinar los pagos, también definen las particularidades que adquieren los programas, ya que expresa los elementos valorativos que se han considerado y también dan cuenta del modelo y definición de pobreza que se asume. Es así como mientras unos se calculan considerando únicamente el valor de una canasta nutricional -transferencia plana-, otros pagos se determinan considerando el número de integrantes del hogar; mientras que en otros se intenta compensar el costo de oportunidad calculado según las ciertas características de la destinataria o destinatario -ubicación, edad, nivel escolar, sexo, etc.- De acuerdo con esto las variaciones pueden resumirse en la siguiente Tabla:

Tabla 4: Modelos de PTMC y criterios para la determinación de los pagos

Monto de transferencia /Modelo	Contenido	Ventajas/desventajas
Transferencia plana. Modelo II Modelo III	Monto fijado independiente de la composición del grupo familiar. El cálculo se realiza considerando un porcentaje de la línea de pobreza o también en función de una canasta nutricional de bajo costo.	Reduce los incentivos perversos: fecundidad. Implica la disminución de los beneficios per cápita.
Apoyo según composición familiar. Modelo I y II	Otorgar mayores beneficios a hogares que cuentan con mayor número de sujetos elegible.	Reduce los efectos perversos sobre fecundidad incorporando: Un número máximo de beneficiarias y beneficiarios por familia o un monto máximo por familia. Estas limitaciones se combinan en esquemas de montos decrecientes.
Transferencia según características de la destinataria y destinatario. Modelo I	Otorgar montos diferenciados según las características de la población destinataria.	Montos en función de los costos de oportunidad que enfrentan distintos grupos de población de acceder a dichos servicios.

Fuente: Cevallos (2011), a partir de Madariaga (2009).

Los programas cuya lógica apuesta más por objetivos redistributivos -modelo II- combinan criterios de transferencia plana y composición familiar. Mientras que los que priorizan la acumulación de capital -modelo I-, únicamente consideran la composición familiar y, en algunos casos, también las características de la persona beneficiaria.

En cuanto a las condicionalidades, también se registran características distintas en cada uno de los modelos. El carácter de las mismas depende de los supuestos que adopten respecto de los comportamientos que se espera de las familias frente a las condicionalidades. En la literatura (Madariaga, 2009; Cohen y Franco, 2006) se menciona tanto el “enfoque de incentivos” como el “enfoque psicosocial” como marcos que definen dichos supuestos. En este sentido, el primer enfoque se basa en la concepción de que los cambios actitudinales se logran mediante una combinación de premios y castigos, mientras que en el segundo se considera que los cambios se logran modificando la dinámica familiar mediante un proceso de diálogo y aprendizaje que permita involucrar a las familias en las decisiones de inversión en capital humano.

En consecuencia, los programas con condicionalidades más estrictas son los que se aproximan más al enfoque de incentivos (modelo I), mientras que las menos estrictas se vinculan al enfoque psicosocial (modelo III).

Tabla 5: Tipología de las transferencias según función y condicionalidad asociada.

Modelo	Intensidad de la Condicionalidad
Modelo I	Fuerte.
	- Suspensión indefinida de los beneficios por incumplimiento de condiciones.
Modelo II	Débil/sin condiciones.
	-No funcionan con penalizaciones -Sanciones leves. -No se aplica la suspensión indefinida de los beneficios por incumplimiento. -Se interesan por conocer los elementos que impiden a las familias su cumplimiento.
Modelo III	Débil/sin condiciones.
	-No funcionan con penalizaciones -Sanciones leves -No se aplica la suspensión indefinida de los beneficios por incumplimiento. -Se interesan por conocer los elementos que impiden a las familias su cumplimiento.

Fuente: Cevallos (2011), a partir de Madariaga (2009).

Cabe destacar que la literatura asocia cada uno de estos modelos con un caso particular de programa, que se ha considerado paradigmático a la hora de establecer la tipología analizada. El programa “Oportunidades” de México se considera el referente del modelo I, el programa “Bolsa Familia” de Brasil es el referente del modelo II y el programa “Chile Solidario” el referente del modelo III (Cevallos, 2001; Madariaga, 2009). También se aclara que no existen modelos puros, sin embargo las características de cada modelo permiten entender las distintas lógicas de funcionamiento que adquieren los programas en cada uno de los países.

3.2. EVOLUCION Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PTMC EN AMÉRICA LATINA

3.2.1. Variedades de PTMC en América Latina:

De los tres modelos en los que se desarrollan los PTMC en la región, se observa una mayor proliferación de programas que se suscriben en lo que anteriormente se ha categorizado como modelo I, seguido de programas que mezclan elementos de distintos modelos (**Tabla 6**).

Por lo tanto, puede afirmarse que el esquema de PTMC que predomina en la región se basa en el enfoque de incentivos, donde el énfasis de combate a la pobreza adoptado es la acumulación de capital mediante la promoción de educación y salud, prioritariamente. El modelo II y el modelo III no han registrado una réplica similar y han sido adoptados en un menor número de países.

Cabe mencionar que a pesar que en el modelo II solo se ubican dos países, se trata de los programas que registran las mayores coberturas de la región, lo que da cuenta de la lógica característica de este modelo. Brasil, por ejemplo, para el año 2010 concentró el 50.4% del total de familias cubiertas de la región (que para ese año fue de 25 millones de familias), sólo seguido de México que concentró un 22.4% del total de familias cubiertas en la región. Ecuador, por su parte, registra la mayor cobertura relativa de su población cubriendo un 44.3% (**Tabla 8, *infra***).

Tabla 6: Agrupación de los PTMC de América Latina y el Caribe según modelo de funcionamiento¹¹²

Modelo/énfasis	Programas derivados
Modelo I - Énfasis en la acumulación de capital humano, especialmente en las áreas de salud/nutrición y educación. Programa pionero: Oportunidades (México)	Red Solidaria en El Salvador (2005). ¹¹³ Programa Solidaridad en República Dominicana (2005). Red de Oportunidades en Panamá (2006) Familias en Acción en Colombia (2001) PRAF II en Honduras (1998) RPS (Red de protección social) en Nicaragua (2000) Programa Jefes y Jefas en Argentina (2002) Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH por sus siglas en inglés) de Jamaica (2001).
Modelo II Énfasis en el establecimiento de un nivel de ingresos mínimo para un conjunto relativamente amplio de la Población. Programa pionero: Bolsa Familia (Brasil)	El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (BDH) (2003).
Modelo III Énfasis en apoyo psicosocial a las familias e idea de un “sistema” articulador del acceso a otros programas y servicios sociales. Programa pionero: Chile Solidario (Chile)	Familias en Acción en de Colombia ¹¹⁴ y Juntos de Perú (2005) que inicialmente surgen bajo el Modelo de Oportunidades. Targeted Conditional Cash Transfer Programme de Trinidad y Tobago (2006).

Fuente: Cevallos (2011), a partir de Madariaga (2009).

3.2.2. Las mujeres, receptoras prioritarias de las ayudas:

Los PTMC se dirigen a la unidad familiar y no al individuo. No obstante, en la práctica dichos programas muestran un sesgo a la atención de los riesgos de la niñez, descuidando los riesgos de otras y otros integrantes de la familia (Pereyra, 2010). Por otro lado, tiende a identificarse a las mujeres como la principal receptora de la transferencia,

¹¹² Lista no exhaustiva de los programas de transferencia condicionada.

¹¹³ Hoy, Comunidades Solidarias.

¹¹⁴ Evolucionó insertándose en una red más amplia, denominada Red Juntos, que responde a la lógica de un “sistema” de protección.

ya sea a la madre o la mujer responsable de las niñas y los niños en el hogar (Veras y Silva, 2010a, 2010b). Esto ocurre en consonancia con la “visibilización” que adquieren las mujeres en el marco de la NPS, tal como se constata en la siguiente Tabla:

Tabla 7: Población receptora y beneficiaria de los PTMC. (Muestra de países)¹¹⁵

País	Programa	Receptora	Beneficiaria
Brasil	Bolsa Familia	Madre	Familias en situación de extrema pobreza con hijas e hijos entre 0 y 6 años y/o mujeres embarazadas
México	Oportunidades	Madre	Familias con niñas y niños que asisten a educación primaria, secundaria y media-superior
Chile	Chile Solidario	Madre	Familias y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
El Salvador	CS	Madre	Familias en extrema pobreza con hijas e hijos de 0 a 15 años de edad en las zonas rurales de El Salvador (Bono educación).
Guatemala	Mi Bono Seguro	Madre	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza con hijas e hijos entre 0 y 5 años y 6 a 15 años y/o mujeres gestantes y lactantes.
Honduras	Bono 10.000	Jefa o jefe de hogar (se hace preferencia por mujeres)	Familias en extrema pobreza
Panamá	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	Madre	Familias que viven por debajo de la línea de extrema pobreza

Fuente: Elaboración propia en base CEPAL (s.f.): Datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

De la muestra de países contenida en la tabla anterior, únicamente en Honduras se observa cierta imprecisión en la identificación de la madre como la receptora prioritaria. Consecuentemente parece una regla general o predominante el hecho que sean las madres quienes deben asumir las responsabilidades del cuidado. De acuerdo con Pereyra (2010),

¹¹⁵ Consultar Anexo 1, lista ampliada de países que evidencian que se trata de una lógica predominante.

esto ocurre debido a que se identificaría a las familias como un todo homogéneo. En consecuencia, para el autor se obviarían los riesgos vinculados con los estereotipos de género en las responsabilidades del hogar, la doble o triple jornada de las mujeres y los riesgos vinculados a la violencia doméstica que pudiera derivarse de los roles asignados a la mujer en el marco de los PTMC.

En general, el fundamento de esta opción política, de identificar a las madres con la administración de las ayudas, se basa en la suposición de que el dinero gastado por las mujeres tiende a ser invertido en bienes y servicios que sean más susceptibles de afectar positivamente el bienestar de las niñas y niños. En consecuencia, se considera a las mujeres como las más idóneas para canalizar los recursos del Estado a dichos objetivos (Veras y Silva, 2010a, 2010b; Vásconez y Gutiérrez, 2010). Esto ocurre porque además se asume que los objetivos de las madres están más alineados con los de todos sus hijos e hijas o, quizás, especialmente con los de sus hijas” (Fiszbein y Schady, 2009).

3.2.3. Expansión de los PTMC:

La notable expansión que han registrado los PTMC en la región, demuestran la importancia de los mismos en el marco de la NPS y la consolidación de ésta como estrategia de protección social en la región. De acuerdo con Fiszbein y Schady (2009), el incremento de países que han adoptado estos programas ha sido notable en un periodo relativamente corto. En el año 1997, apenas tres países en el mundo -México, Brasil y Bangladesh- contaban con un PTMC, mientras que para el año 2012 ya se contabilizaban alrededor de 39 países distribuidos en todas las regiones del mundo.

La expansión de los PTMC se ha dado no sólo en cuanto al incremento en el número de países que han adoptado dichos programas, sino que también se ha registrado un incremento de su alcance. Esto es especialmente notorio en los países donde los programas han logrado una cobertura nacional.

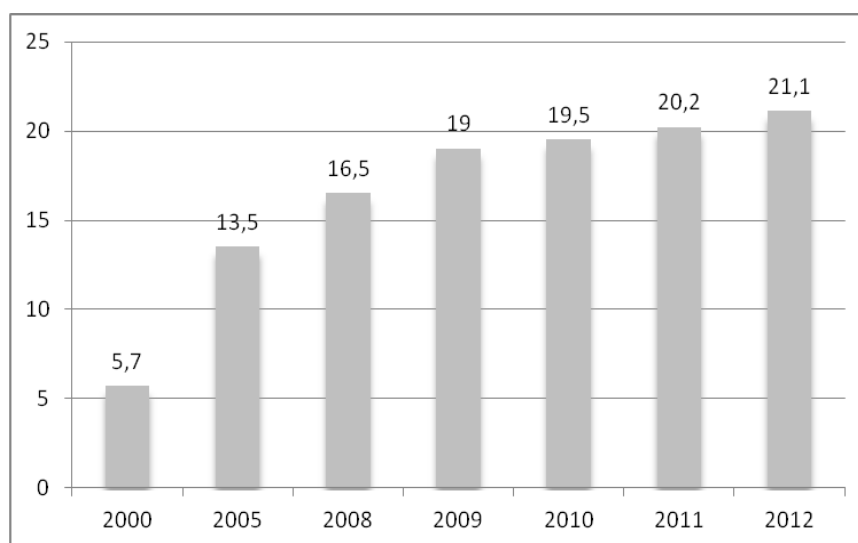
En el caso de México, por ejemplo, en 1997 el programa “Progresá”¹¹⁶ cubría aproximadamente 30 mil familias, mientras que en la actualidad superaría los 5 millones de familias. De la misma forma sucede con Brasil, donde se empezó con programas de

¹¹⁶ El nombre de este programa se cambió a “Oportunidades” en 2001.

magnitud municipal (“Bolsa Escola” en Brasilia y el municipio de Campinas) que luego fueron replicados por otros gobiernos locales, hasta llegar a conformar programas federales para sectores específicos. Esta expansión conllevó a la unificación y reforma de los programas y en la actualidad se encuentran contenidos en un solo programa de magnitud Federal denominado “Bolsa Família”. Dicho programa para el año 2012 atendía 11 millones de familias (46 millones de personas).¹¹⁷

A nivel de cobertura también se observa un incremento. Para el año 2000 únicamente existían en 6 países y cubrían al 5,7% de la población. Sin embargo, en los años posteriores esta proporción se duplicó evidenciando una expansión de los programas. Consecuentemente, la población beneficiaria también se ha incrementado principalmente en el período de 2000-2005 alcanzando los 13 millones y medio – equivalente a un 14% de la población regional- en el año 2005. Se observa una tendencia ascendente tal como se verifica a continuación:

Gráfico 1: Evolución de la cobertura de los PTMC (2000-2012)¹¹⁸
(En porcentajes de la población total)
América Latina y el Caribe (18 Países)



Fuente: CEPAL (s.f.): Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

Los niveles de cobertura efectivamente alcanzados por cada programa varían en cada país. En el 2010, Ecuador con su programa “Bono de Desarrollo Humano” fue el

¹¹⁷ Fiszbein y Schady (2009).

¹¹⁸ El periodo considerado se supedita a la disponibilidad de información al momento de la consulta a junio de 2015.

país con el mayor porcentaje (44.3%) de población cubierta por un PTMC. Los programas con mayor número de usuarios en términos absolutos eran “Bolsa Familia” de Brasil (con 51.58 millones de personas), “Oportunidades” de México (con 27.24 millones de personas) y “Familias en Acción” de Colombia (con 11 millones de personas). Aunque también se registraron programas que para esa fecha no superaban el millón de personas beneficiarias, como fueron Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Paraguay (**Tabla 8**).

En resumen, los PTMC han ido ganando terreno en el ámbito de intervenciones sociales, evidenciando la apuesta por este tipo de programas en toda la región. Esto es una clara muestra de que constituyen uno de los pilares fundamentales de la NPS y por lo tanto, expresan la apuesta por programas focalizados en segmentos de población específicos y en la promoción de la responsabilidad individual frente a las distintas situaciones de vulnerabilidad económica.

3.2.4. Los PTMC según regímenes de bienestar:

Sintetizando la información anterior, al contrastar la cobertura de los PTMC según la tipología de regímenes de bienestar de Martínez Franzoni y Voorend (2009), puede observarse un predominio de dichos programas en regímenes familiaristas, es decir regímenes con baja mercantilización del trabajo y un predominio del sector informal y donde además las familias actúan como un proveedor de bienestar. Por tanto, en estos países la lógica de funcionamiento de dichos programas tendría relativamente disponible el “activo de las madres” para atender las responsabilidades que implican los mismos. Cabe destacar que los datos considerados corresponden a una pequeña muestra de países,¹¹⁹ no obstante, establecen ciertos indicios de comportamiento como se verifica en la **Tabla 9**:

¹¹⁹ La muestra se limitó a la disponibilidad de información proporcionada de las fuentes, es decir, de la propuesta de Martínez Franzoni y Voorend (2009) y Pribble (2008). Se consideraron los países con PTMC y su respectivo régimen de bienestar de acuerdo con la información proporcionada por ambas fuentes.

Tabla 8: Alcance de los PTMC en América Latina y el Caribe (2009-2011)¹²⁰

País/programa	Cobertura (Beneficiarios)	Población Beneficiaria
Argentina	755, 556 familias	8.30%
"Asignación Universal por Hijo para la protección Social"	3,400,000 personas	
Bolivia	340, 021 familias	16.90%
"Bono Juancito Pinto"	1,700,000 personas	
Brasil "Bolsa Familia"	12,946,313 familias	26.30%
	51,589,660 personas	
Colombia "Familias en Acción"	2,589,064 familias	25.10%
	11,650,788 personas	
Costa Rica " Avancemos"	185,214 personas	3.90%
Chile	332, 955 familias	7%
"Chile Solidario"	1,198,138 personas	
Ecuador	1,178,921 familias	44.30%
"Bono de Desarrollo Humano"	6,100,311 personas	
El Salvador	102,450 familias	8.20%
"Comunidades Solidarias Rurales"	508,320 personas	
Guatemala	917,330 familias	22.60%
"Mi familia Progreso"		
"Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora"	3,253,635 personas	
Honduras	409,555 personas	5.30%
" Bono de 10, 000"	81, 911 familias	
Jamaica "Promoción por medio de la Salud y la Educación"	307, 000 personas	11.30%
México	5,560,540 familias	25.10%
"Oportunidades"	27, 246, 646 personas	
Nicaragua	136,300 personas	2.40%
"Red de Protección Social"	23, 500 familias	
Panamá	63, 425 familias	1.80%
"Red de Oportunidades"		
Paraguay	109,692 familias	8.50%
"Tekopora"	554, 484 personas	
Perú	490, 563 familias	7.60%
"Juntos"	2, 252, 855 personas	
Republica Dominicana "Solidaridad"	763, 089 familias	7.50%
Uruguay "Asignaciones Familiares"	90, 623 familias	8.10%
Total Aproximado	26, 815, 837 familias	21.40%
	111, 275, 413 personas	

Fuente: Maldonado et al. (2011).

¹²⁰ El periodo considerado se supedita a la disponibilidad de información de la fuente citada. No obstante, existe información actualizada en la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL. Sin embargo, dicha fuente presenta distintos criterios de estimación para cada uno de los programas. Por tanto, se consideró conveniente presentar una información de estimación comparable, como es el caso de los datos presentados en la **Tabla 14**.

Tabla 9: Los PTMC¹²¹ según regímenes de bienestar.
(Inversión en PTMC/PIB y cobertura de la población total)

Regímenes de bienestar		Según Martínez Franzoni y Voorend (2009).		
		Productivista Informal	Estatat Proteccionista	Familiarista
Según Pribble (2008)		Mayor mercantilización del trabajo y una focalización de los recursos estatales en la formación de capital humano.	Mercantilización intermedia de la fuerza de trabajo. Alta desmercantilización en la formación de capital humano y la seguridad social.	Baja mercantilización del trabajo. Intermedia desmercantilización del bienestar. La familia un proveedor fundamental de bienestar.
Democrático o ISI	Nivel de desarrollo avanzado en materia de prevención y alivio de la pobreza	Argentina: c (8.3%); I (0.2%) Chile: c (7%); I (0.11%)	Costa Rica: c (3.9%); I (0.39%)	
Corporativista ISI	Nivel mediano en el desarrollo de programas de prevención Nivel elevado de los programas de protección de ingresos		Uruguay: c (8.1%); I (0.45%) Brasil: c (26.3%); I (0.47%) México. (25.1%)	
Democracias restringidas y agrarias	Alto desarrollo de programas de prevención. Bajo nivel de programas de protección de ingresos.			Perú: c (7.6%); I (0.14%) Colombia: c (25.1%); I (0.39%) Ecuador: c (44.30%); I (1.17%)
Autocrático-Agrarios	Deficiencias en las dos dimensiones de la lucha contra la pobreza.			República Dominicana: c(7.50%);I(0.51%) El Salvador: c(8.10%);I(0.02%) Guatemala: c(22.60%);I(0.32%) Nicaragua: c (2.40%).

Fuente: Elaboración propia. [c/cobertura; I/inversión].

¹²¹ El porcentaje de población beneficiaria con PTMC respecto al total, corresponde a los datos contenidos en la **Tabla 8**. En cuanto a la inversión en PTMC/PIB, se trata de cifras del 2009, obtenidas de Cecchini y Martínez (2011, p. 96).

En segundo lugar, se observa también predominio de los programas en el régimen productivista, probablemente por la apuesta de dichos regímenes con la formación de capital humano y la alta incidencia de beneficios no contributivos, tal y como Martínez Franzoni y Voorend (2009) han caracterizado a estos regímenes. Finalmente, la menor presencia relativa de estos programas se observa en el régimen productivista informal.

Por otro lado, ordenando los programas de acuerdo a la tipología de regímenes de bienestar propuesta por Pribble (2008) se observaría una dispersión mayor, indicando que al ser programas contra la pobreza¹²² formarían parte de la estrategia para enfrentar dicho problema, tanto en los regímenes más exitosos como en los menos exitosos respecto a este objetivo. No obstante, podría considerarse que su importancia relativa sería diferente en cada régimen y según el enfoque de protección social. En los regímenes exitosos en la lucha contra la pobreza, los PTMC estarían funcionando como un programa integrado dentro de una gama amplia de estrategias de prevención y alivio a la pobreza. Contrariamente a la situación de los países contenidos en los regímenes “autocrático-agrarios”.

Por tanto, habría que cuestionar la centralidad de los PTMC en este régimen, considerando que se trata de países con deficiencias en las dos dimensiones de lucha contra la pobreza (prevención y alivio). Si adicionalmente se trata de regímenes “familiaristas”, donde se registran bajos niveles de mercantilización de la fuerza de trabajo, puede afirmarse que una buena proporción de la población estaría excluida de los beneficios contributivos, dependiendo de las ayudas no contributivas para enfrentar sus riesgos.

Pese a esto, en general se observa un bajo nivel de inversión en dichos programas en relación al PIB, incluso en los países “autocráticos-agrarios/familiaristas”. En cuanto a la cobertura, medida según la proporción de las personas beneficiadas por los PTMC, los programas de mayor cobertura se distribuyen en los regímenes “corporativista-ISI/estatal-proteccionista” (Brasil, México), países donde se otorga alta prioridad al desarrollo de capital humano y donde se registra un nivel elevado de programas de protección del ingreso y de índole no contributivo. Por otro lado, llama peculiarmente la atención

¹²² Los PTMC serían políticas de alivio y prevención simultáneamente, si se considera que en el corto plazo funcionan como transferencia de ingresos (política de alivio), pero adicionalmente contienen un componente de capital humano (política de prevención). Siguiendo la línea de argumentación definida por Pribble (2008) sobre políticas de prevención y alivio, vistas en el capítulo II.

Ecuador que, con una cobertura de 44.30%, se ubicaría en el régimen “democracias restringidas y agrarias/familiaristas”.¹²³

Uniendo las tipologías consideradas, en balance se observa una menor concentración de países con PTMC en los regímenes de bienestar “democrático-ISI/productivista-informal” y una mayor concentración en los regímenes “autocráticos-agrarios/familiaristas”.

3.2.5. Impactos de los PTMC:

En términos generales, la evidencia destaca resultados favorables atribuibles a estos programas (Rawlings, 2005). No obstante, de acuerdo con León (2008), los resultados parecen indicar que los PTMC han sido exitosos con sus objetivos de corto plazo, más que con los de largo plazo. En consecuencia, registran buenos resultados en materia de generación de capital humano (mejora de tasas de matrícula, asistencia escolar y los índices de salud y nutrición) y de reducción de la brecha de la pobreza, pero en materia de superación de la pobreza los resultados no son concluyentes. Por lo cual se observaría cierta desconexión entre los objetivos de corto y largo plazo que haría cuestionar la eficiencia y eficacia de dichos programas como instrumento central de la política social de combate a la pobreza.

De acuerdo con el autor, esta desconexión deriva de las dificultades de realización del capital humano acumulado, pues no se trata de un proceso lineal, como parece concebirse en los PTMC, sino que depende de dos condicionantes fundamentales que debieran considerarse: a) las condiciones del mercado de trabajo en el cual se insertarán, de tal forma que permita a quienes egresen del programa incorporarse en trabajos donde su capital humano se traduzca en ganancias salariales que les permitan superar la pobreza y b) la calidad de la educación no está garantizada, es decir, aunque se registran incrementos en las tasas de matrícula y asistencia escolar debe además asegurarse que se mejore la oferta disponible, elevando su calidad.

¹²³ En el caso de Ecuador, de acuerdo con Pribble (2008) estaría ubicado como régimen de “democracia restringida y agraria” y de esta forma se esperaría que se comportara bajo un esquema de alto nivel de políticas de prevención y bajo nivel de políticas de protección de ingresos, tal como define este tipo de regímenes dicha autora. En este sentido, considerando la alta importancia de este programa en Ecuador, podría pensarse que estaría actuando como programa de prevención más que de alivio a la pobreza.

En la misma línea, de acuerdo con Rawlings (2005), a pesar de la evidencia prometedora sobre estos programas, aún existen muchas preguntas sin respuesta en materia de la reproducción de su éxito en diferentes condiciones, su papel dentro de un sistema de protección social más amplio, y su eficacia para romper con el ciclo intergeneracional de transmisión de la pobreza.

En este contexto, en términos específicos a continuación se presentan los resultados de algunas evaluaciones en algunos de los objetivos explícitos de los PTMC. Valga decir que las evaluaciones de estos programas son extensas, pero a continuación se exponen los principales hallazgos en los que se coincide:

En materia de pobreza, se ha observado que los ingresos de las familias tendieron a aumentar y en situación de crisis económica, los PTMC actuaron como un soporte (Caristo, 2013; Villatoro, 2007). No obstante, de acuerdo con Veras (2009) el impacto sobre la pobreza en general y la desigualdad depende de la cobertura del programa y en la mayoría de casos la cobertura de los programas no supera al 20% de las familias o población. Además los resultados resultan mucho más pronunciados cuando se miden según la brecha de la pobreza y la severidad de la pobreza, ya que las transferencias suelen focalizarse en los más pobres. Pese a esto, se ha llegado a constatar que los datos que indican los efectos positivos de los PTMC en la pobreza a nivel nacional provienen de países donde estos programas tienen un amplio alcance y el monto de las transferencias es significativo (tal es el caso de Argentina, Brasil, Ecuador, Jamaica y México),¹²⁴ mientras que en los países con coberturas y montos bajos de las

¹²⁴ De acuerdo con la base de datos de CEPAL sobre los programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, en estos países el monto de las transferencias se distribuye de la siguiente forma: En Argentina 94.8 USD como monto mínimo y un máximo de 309.3 USD. Éste último cubriría un equivalente a 5 menores por familia. Dichos montos corresponden al bono asignación por hijo, del cual un 80% de dicha cuantía se abona mensualmente a las personas titulares y el 20% restante se reserva en una Caja de Ahorro a nombre de la persona titular en el Banco de la Nación Argentina. En el caso de Brasil, las familias pueden percibir un monto máximo de 205 USD; este monto no sería una cantidad fija, dado que está conformada por diversos bonos que se asignan en función de las características de los hogares. En consecuencia, dicho monto es el máximo que percibe una familia bajo el supuesto que recibe todos los bonos estipulados en el marco del programa; en este sentido habría familias que perciban una cantidad inferior a dicho monto, pues no percibirían ayudas en concepto de menores lactantes, o de mujeres embarazadas o bien de adolescentes, según fuera el caso. Lo mismo ocurre para el caso de México, donde el máximo estipulado sería de 185.9 USD. En cuanto a Ecuador, se asignan 50 USD en concepto del bono de desarrollo humano. En el caso de Jamaica se estipula una subvención mínima de 130.4 USD y máxima de 434 USD a quienes finalizan la secundaria y continúan en estudios superiores. Es de destacar que se trata de asignaciones de periodicidad mensual correspondientes al año 2015, a excepción de México, cuyo dato corresponde al 2014. De igual forma, se aclara que en el caso de Jamaica, se trata de una subvención que se otorga únicamente una vez, al momento en que las personas beneficiarias finalizan la escuela y se inscriben en la educación superior.

transferencias no se observan mayores repercusiones en materia de pobreza (Caristo, 2013; CEPAL, 2010).

También se ha señalado que las repercusiones de las transferencias en los indicadores de pobreza a nivel nacional no siempre representan un monto elevado, de manera que logran acercarlos a la línea de pobreza, pero no necesariamente superarla. De igual forma, es de resaltar que en todos los países de América Latina, el monto de las líneas de indigencia y de pobreza es menor en las zonas rurales que en las zonas urbanas, lo que explica que los valores de las transferencias como porcentaje de dichas líneas sean mayores en las primeras que en las segundas (Cecchini y Madariaga, 2011).

En el debate sobre los impactos en materia de pobreza, también se añade la idea de la sostenibilidad de los logros en esta área, ya que no basta con una mejora de corto plazo en los ingresos, sino que también se cuestiona la capacidad de los programas para garantizar la sostenibilidad de estos logros y, de tal forma que el capital acumulado se realice en el mercado laboral (León, 2008). En la misma línea, Villatoro (2007) advierte que los resultados favorables en materia de pobreza no deben ser interpretados como indicadores de efectos sostenibles de reducción de la pobreza, sino más bien como efecto de alivio a la pobreza en el corto plazo.

Por otra parte, las evaluaciones arrojan resultados favorables en materia de objetivos intermedios. Por ejemplo, en educación los efectos se concentran en incrementos en la matrícula escolar y la asistencia escolar de la población beneficiaria (León, 2008; Villatoro, 2007). No obstante, los incrementos tienden a ser mayores en países donde los niveles de referencia eran más bajos, o en los grados escolares de transición (primaria a secundaria) que presentaban altas tasas de deserción y en los hogares más pobres (Cecchini y Madariaga, 2011; Villatoro, 2007). Además, los efectos tienden a ser más fuertes entre los hombres que para las mujeres (Villatoro, 2007). De acuerdo con Reimers, DeShano y Trevino (2006), los variados resultados pueden obedecer a que la teoría de capital humano en que se sustenta estos programas resulta limitada para atender las verdaderas causas que inciden en la educación, sugiriendo que la decisión de asistir a la escuela se ve influenciada por más de un coste de oportunidad y no todos son previstos en el marco de los programas.¹²⁵

¹²⁵ Se refieren a una evaluación para el caso de México donde se observa que el 13% de los hombres y el 56% de las mujeres que no están en la escuela a entre los 15 y 18 años de edad no se encontrarían

Por otro lado, en salud y nutrición se observan aumentos de cobertura en controles de crecimiento para niñas y niños y en controles médicos preventivos. Sin embargo, tanto en educación como en salud y nutrición no se dispone de información concluyente sobre los objetivos finales de los programas en estos aspectos (Fiszbein y Schady, 2009; Villatoro, 2007). En educación, por ejemplo, no hay evidencia en el logro de impactos en el aprendizaje ni de que los programas incidan en el aprendizaje a pesar de su función para el capital humano (Villatoro, 2007; Lo Vuolo, 2011; Reimers et. al., 2006). En salud y nutrición sucede lo mismo, dado que no existe evidencia contundente que demuestren los impactos en el estado de salud y nutricional de las niñas y niños. Es de mencionar que no se ha comprobado si estos avances en materia de salud, educación y nutrición, se han correlacionado con una reducción sustantiva del trabajo infantil y/o ha mejorado las condiciones de vida de la población beneficiaria (León, 2008).

En este contexto, otro aspecto controvertido lo constituyen las condicionalidades, pues se ha cuestionado su pertinencia para el logro de los objetivos del programa. No obstante sobre este aspecto existirían argumentaciones contrapuestas, de acuerdo con Freeland (2007), dado que la evidencia disponible no logra determinar si los impactos obedecen a la misma o se corresponden a otros factores explicativos. Dicho autor menciona el caso de “Oportunidades”, donde se incorporarían tres mecanismos distintos (aumento de ingresos, promoción de la conciencia sobre la importancia del capital humano y las condicionalidades que enlazaría a los dos primeros) para lograr los objetivos, aunque no se podría identificar cuál es el más importante. Asimismo, en dichos impactos podría incidir la mejora de la oferta y calidad de servicios que también son considerados en el marco de dichos programas.

Adicionalmente el autor cuestiona el rol de las condicionalidades, señalando casos en los que se han obtenido buenos resultados sin la existencia de las mismas -en países de África, por ejemplo-. Por tanto dicho autor, al igual que otras aportaciones que debaten sobre este aspecto, repara en el hecho que las condicionalidades funcionan en unos lugares y en otros no, lo que atribuye al cumplimiento de ciertas condiciones

trabajando, por lo que no responderían al causal de coste de oportunidad que se aplicaría en el marco de la teoría del capital humano. Incluso existirían factores como el trabajo doméstico (en el caso de las niñas), los problemas de la calidad de instrucción, la formación del profesorado, etc. que estarían al margen de los marcos teóricos de los programas (Reimers *et al.*, 2006).

estructurales¹²⁶ (Freeland, 2007; Sepúlveda, 2009; Standing, 2007). Por tanto, se afirma que dichos programas aplican condicionalidades punitivas que no tendrían justificaciones técnicas robustas, sino que más bien responderían a objetivos políticos que tienen como finalidad transferir a la población beneficiaria la carga de salir de su situación de carencia por sus propios medios (Lo Vuolo, 2011).

Pese a las variadas contradicciones que se presentan en el marco de los PTMC se ha llegado a afirmar que constituyen una herramienta que puede contribuir a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos (derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la alimentación, vestido y vivienda). No obstante, se afirma también que no serían los medios más adecuados y eficaces según los variados contextos. Por tanto deben ser vistos únicamente como un componente de las políticas de asistencia social e integrados dentro de sistemas de protección social interconectados y vinculados en un marco de derechos. Además, se deben identificar y enmendar debilidades y deficiencias en el diseño e implementación que pueden generar incompatibilidades con las obligaciones de derechos humanos (Sepúlveda, 2009).

3.2.6. Los impactos de género de los PTMC:

Los estudios centrados en los PTMC se concentran en evaluaciones de los impactos relacionados con los objetivos explícitamente declarados en los programas (Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Levy y Rodríguez, 2005). De esta forma, apenas se repara en las implicaciones que dichas actuaciones pueden tener en materia de género. Conviene decir que aunque las mujeres ocupan un rol preponderante dentro de la lógica de funcionamiento de dichos programas (al ser las receptoras de las ayudas), sus condiciones de vida no forman parte de los objetivos del mismo. En este contexto, el estudio de los programas desde una perspectiva de género se encuentra en estado embrionario, muy disperso y contiene escasa evidencia empírica.

¹²⁶ Dentro de las condiciones a las que se refiere Freeland (2007) menciona el hecho que en África el coste de oportunidad del cumplimiento de las transferencias sería muy elevado para las familias, por tanto probablemente las más pobres se quedarían fuera de los beneficios. Además, los sistemas condicionales son mucho más complejos que los sistemas incondicionales y se daría un derroche de recursos que no es posible asumir en estos países.

Partiendo de la constatación de esta carencia, a continuación se expone una revisión bibliográfica que ha permitido identificar diversas críticas e impactos de género derivados de dichos programas.

En una primera línea de críticas se afirma que los PTMC refuerzan las ideas conservadoras de feminidad y del rol de la mujer dentro de las familias (Molyneux, 2006; Cornwall *et al.*, 2008). En consecuencia, los programas contribuyen a institucionalizar la división sexual del trabajo, ya que la perspectiva en que se sustentan asume una visión tradicional de familia en la que las mujeres se conciben como las responsables del cuidado. Por tanto, se afirma que en dichos programas se cristalizaría la forma en que el Estado incide en la (re)estructuración de las relaciones asimétricas entre hombres y mujeres en materia del cuidado (Medialdea y Pazos, 2010; Pautassi y Zibecchi, 2011; Zibecchi, 2008).

A manera de antecedente, se afirma que los PTMC han venido a visibilizar a las mujeres, que habían sido ignoradas en el marco de la aplicación de los programas de ajuste estructural (Chant, 1997, 2006; Molyneux, 2007). Sin embargo, tal y como sostienen Cornwall *et al.* (2008), ahora el problema no es la ausencia de las mujeres, sino más bien la forma en la que son representadas y las implicaciones de dichas representaciones en materia de política.

Desde este enfoque de “visibilización de las mujeres” su incorporación en los programas de lucha contra la pobreza se realiza como responsables de la “economía de los cuidados”, al punto que la responsabilidad maternal de las tareas del cuidado infantil es una regla básica para el funcionamiento de este tipo de programas. La tesis en la que se ha sustentado ha sido la denominada “feminización de la pobreza”, no obstante se ha dado al margen de una concepción multidimensional de la misma y de sus dimensiones de género (Chant, 2006).

La postura oficial argumenta mejoras en la eficiencia al canalizar los recursos por medio de las mujeres (World Bank, 2003). Incluso el hecho de otorgar la titularidad a las madres se ha llegado a considerar como una expresión del enfoque de género de dichos programas. Esto se asume sin verdaderamente cuestionar los roles tradicionales y las relaciones de género que se fomentan por medio de dichos programas, dado que se parte del mito sobre estereotipos y armonía familiar (Draibe y Riesco 2006; Espinosa, 2006; Hernández, 2013; Molyneux, 2009; Bradshaw, 2008; Bustos, 2009).

Desde la postura oficial se justifica asumiendo que los objetivos de la madre pueden estar alineados más estrechamente con los intereses de sus hijas e hijos o quizás especialmente con los de sus hijas (Fiszbein y Schady, 2009). De acuerdo con Rodríguez (2012), desde dicha postura las madres tendrían mayor predisposición “natural” a redistribuir los recursos al resto de integrantes del hogar y a un manejo más prudente y eficiente de los recursos.

Ante esto, se han planteado algunos reparos. En primera instancia, de acuerdo con Bradshaw y Quirós (2008), los programas refuerzan la idea de familia tradicional y sobre esta base asumen que las mismas funcionan en torno a valores tradicionales y roles de género. En consecuencia, funcionan con el reconocimiento implícito de que el comportamiento socialmente construido de los hombres podría incidir en la producción y reproducción de los bajos niveles de bienestar de los hogares¹²⁷. En este sentido orientan los recursos a las mujeres asumiendo su altruismo, el cual no es problematizado sino que, por el contrario, se fomenta como norma social. En consecuencia, la focalización de los recursos hacia las mujeres se haría con la idea de evadir el problema del mal uso de los recursos por parte de los hombres (Bradshaw, 2008).

En segunda instancia se afirma que la lógica de los PTMC instaaura también un “maternalismo en el acceso de los servicios sociales” ya que, como señalan Martínez Franzoni y Voorend (2009), los servicios se orientan a atender a las mujeres en función de su papel reproductivo (servicios de salud, dirigidos a control de embarazo, parto y post parto) o de cuidados. No obstante, esta cultura del maternalismo incluso pudiera crear involuntariamente un camino diferente de la transmisión intergeneracional de la pobreza, según Antonopoulos (2013).

En tercera instancia se cuestiona además el hecho de replicar estos programas en países caracterizados por contextos variados y desiguales. En consecuencia, de acuerdo con Bradshaw (2008), los sesgos de género inherentes a dichos programas pudieran profundizarse en países cuyos contextos de pobreza y política sean menos favorables que los contextos donde originalmente fueron formulados¹²⁸.

¹²⁷ Dicha afirmación deriva de constatar que el uso del dinero entre hombres y mujeres es diferente. Los primeros retendrían cierta parte para fines personales, mientras que las mujeres lo destinarían en totalidad al hogar (Bradshaw y Quirós, 2008).

¹²⁸ La autora analiza el programa aplicado en Nicaragua, el cual deriva del programa “Oportunidades”. Por tanto su hipótesis consiste en que las desigualdades de género se profundizarían al

A partir de estas ideas derivan diversas críticas, siendo una de ellas el impacto que produce el mecanismo de corresponsabilidad sobre la intensidad del uso del tiempo de las mujeres y, por ende, en su incorporación en el mercado laboral, ya que en muchos casos ocurre una contradicción entre el tiempo que demandan las exigencias de la corresponsabilidad de los programas, con el tiempo que requieren las actividades generadoras de ingresos de las mujeres¹²⁹ (Hernández, 2013; Medialdea y Pazos, 2010; Molyneux, 2007; Bustos, 2009). Esta preocupación resulta relevante en la medida que cada día es más frecuente que las mujeres sean las proveedoras “únicas e imprescindibles” de las familias y pese a esto, si no se cumplen las reglas de los programas corren el riesgo de ser excluidas al igual que su familia (Espinosa, 2006).

Sobre este aspecto existirían varias posturas. Por un lado se afirma que pueden registrarse efectos de “trampa de inactividad” o “trampa de pobreza”. La primera se correspondería con la idea según la cual algunas mujeres con trayectorias laborales inactivas podrían registrar mayor probabilidad de permanecer así, ya que sopesan entre la ayuda otorgada por el programa (que representa un ingreso fijo), con el costo de oportunidad que les representa su inserción laboral debido a la dificultad de conciliar la vida laboral y familiar (Rodríguez, 2012). La segunda, es decir la “trampa de pobreza” se refiere a la probabilidad de que las familias optaran por no procurarse ingresos independientes del programa, a fin de continuar cumpliendo el perfil de hogar elegible según los criterios de focalización, cayendo con esto en la denominada “trampa de pobreza” (Rodríguez, 2012).

No obstante, de acuerdo con CEPAL-OIT (2014) estos argumentos estarían permeados de una visión según la cual las personas pobres se encontrarían en esta condición por falta de esfuerzo, más que debido a los problemas estructurales de los diversos países. No obstante, la realidad es que las familias difícilmente se queden “con los brazos cruzados”, pues los montos de ayudas que reciben no son muy altos y por lo general, poseen una limitada capacidad de cubrir sus necesidades.

aplicar la misma lógica de un programa en un contexto de mayor desigualdad, como sería el caso de Nicaragua.

¹²⁹ De acuerdo con Bustos (2009), el tiempo dedicado al cuidado y a las actividades remuneradas constituye una tensión inherente en los hogares. No obstante esta tensión o conflicto varía por clases sociales, tipo de familia -monomaterna, nuclear, etc.- y según género, acentuándose en los hogares pobres de forma desfavorable para las mujeres en la medida que se trata de familias de bajos ingresos que no pueden contratar servicios de cuidado privados, lo cual podría dificultar que las mujeres se inserten en el mercado laboral o bien propiciaría que se inserten de forma intermitente y precaria.

En consecuencia, de acuerdo con Bustos (2009) lo que en realidad ocurriría es la adopción de diversas “estrategias” que las mujeres deben asumir para permitir articular las actividades de cuidado con las actividades remuneradas. La autora lo define como “estrategias” en la medida que dicha articulación no se correspondería bajo ningún punto de vista con una “conciliación”, sino más bien con acciones realizadas por las mujeres (que se vuelven el “espacio de ajuste”, de acuerdo con la autora), para permitirse realizar simultáneamente diversas actividades correspondientes a distintos mundos (asistencial, comunitario y laboral).

Sobre estos aspectos existe evidencia variada. Por un lado, en la evaluación del programa “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” de Argentina se encontró que las mujeres desempeñaban diversas actividades “complementarias” para abarcar las nuevas responsabilidades impuestas en el marco del programa. La mayoría de dichas estrategias dependieron de la existencia de un contexto comprensivo¹³⁰ que permitió la “auto-organización solidaria” y en este sentido, las mujeres lograron articular los tiempos de trabajo remunerado con las instituciones escolares públicas o comunitarias (Bustos, 2009). Por otro lado, las mujeres participantes de “Oportunidades” habrían manifestado enfrentar diversos inconvenientes, a fin de evitar el descontento de los maridos por el tiempo que pasan fuera de casa por las demandas del programa; a dicha dificultad se sumaría la demanda del cumplimiento de las responsabilidades del hogar (Adato *et al.*, 2000).

En otros estudios sobre este último programa se conocería que las mujeres continuarían desempeñándose en actividades remuneradas, a pesar de participar en el programa, debido a la necesidad de contribuir al ingreso familiar, tal como sostiene Espinosa, (2006). No obstante también se insertarían en actividades económicas precarias pues éstas les permitirían disponer del tiempo necesario para desempeñar simultáneamente todas las actividades (productivas, domésticas y las derivadas de la corresponsabilidad).

En otros programas, como “Asignación universal por hijo” y “Bolsa Familia”, se encontraron incluso efectos negativos en materia de participación laboral, registrándose

¹³⁰ No obstante, dicho contexto se encuentra también marcado por la división sexual del trabajo que lo posibilita, dado que las organizaciones sociales y comunitarias (OSC) proveedoras de cuidado mayoritariamente se sostienen en base al trabajo de las madres “beneficiarias” de estos programas (Bustos, 2009).

reducciones en la participación o en la cantidad de horas de trabajo remunerado de las mujeres, mientras que las horas trabajadas por los hombres registraron incrementos (CEPAL-OIT, 2014). Contrariamente, en la “Red de Protección Social” de Nicaragua, la evidencia no muestra un efecto en la participación efectiva de las mujeres en actividades remuneradas (Moore, 2009; Maluccio *et al.*, 2005).

Pese al panorama anterior, desde la postura oficial se sostiene que mediante la entrega de las ayudas a las mujeres se contribuiría a su “empoderamiento”, tal como lo afirman Adato *et al.* (2000), en la medida que les permitiría acceder al espacio público e incrementar su poder de negociación al interior de los hogares.¹³¹ Sin embargo, esta afirmación han sido cuestionada no sólo porque dicho “empoderamiento”¹³² se fundamenta sobre la base de promover los roles de género, sino que también por la ambigüedad de la evidencia para constatar si esto realmente ocurre (Molynex, 2009; Bradshaw y Quirós 2008; Tabbush, 2010; Cornwall *et al.*, 2008).

En una evaluación del programa “Bono Solidario” de Ecuador, si bien se encontraron niveles iniciales de autonomía y empoderamiento, se afirma que no son sostenibles, ya que al no encontrarse articulados con acciones que lo refuercen dependen de la presencia de la transferencia (Armas, 2004). Por otro lado, en Maluccio *et al.* (2005) también se señala que el programa ha otorgado poder a la mujer hasta cierto punto y de igual manera ha contribuido a mejorar el reconocimiento de su papel dentro del hogar. Incluso se llega a afirmar que se ha dado una mejoría en la igualdad de hombres y mujeres como resultado del programa. Ocurre lo contrario con el programa “Jefes y Jefas de Hogar” de Argentina donde, de acuerdo con Duryea y Schargrodsky (2008), al preguntar acerca del control del dinero en el hogar se obtuvo un resultado negativo para las mujeres.¹³³ Asimismo, Rodríguez (2012) encuentra que la recepción del beneficio por

¹³¹ Refiriéndose específicamente al programa “Oportunidades” de México. Señalan además que el poder de negociación de las mujeres se ve incrementado, en la medida que se les alienta a no dar el dinero a sus maridos y en su lugar se les orienta para dirigir adecuadamente los gastos hacia ámbitos que son tradicionalmente femeninos de la mujer (alimentos, salud, etc.). Cfr. Adato *et al.* (2000).

¹³² En este sentido, Cornwall *et al.* (2008) señalan que en el marco de los programas se asume el “empoderamiento” sobre la base de diversas narrativas sobre las mujeres que en realidad fomentarían diversas desigualdades. En dichas narrativas se asume a las mujeres como madres en apuros que luchan por el bienestar de sus familias y en este sentido las estrategias adoptadas se promueven como una oportunidad para las mismas de mejorar sus circunstancias y las de sus familias. En este contexto la palabra “poder” vendría a ser adoptada para tal fin, cargando de un significado distinto a la intención original promovida por las feministas y en su lugar, estarían sirviendo y adquiriendo un contenido para justificar las recetas de “talla única” implementadas (Cornwall y Brock, 2005).

¹³³ Se trata de una evaluación sobre el cambio del sistema de pago de efectivo hacia un sistema de pago con tarjeta de débito. En este marco al preguntar sobre quién decide en cómo se gasta el dinero, el

parte de las mujeres no ha incidido en los procesos de toma de decisiones respecto de la utilización de los recursos del hogar.

Medialdea y Pazos (2010) señalan, además, que el limitado monto de las ayudas pondría en entredicho el empoderamiento económico que pretende generarse. Por otro lado, también ponen en duda hasta qué punto las receptoras de las ayudas se encuentren en condiciones de disponer de ellas según su propio criterio.

Adicionalmente, como señala Molyneux (2007), aunque los programas propicien cierta autonomía, esto no necesariamente se traduce en empoderamiento, ya que este último depende de más factores que solo del control de un pequeño monto de dinero.¹³⁴ Al respecto, Medialdea y Pazos (2010) mencionan incluso la posibilidad de que la gestión de la ayuda, que nominalmente pertenece a la mujer, puede traducirse en motivo de conflicto entre la pareja y culminar, en algunos casos, en episodios de violencia de género.

Sobre este aspecto, la evidencia también es escasa y apunta en distintas direcciones. En Maluccio *et al.* (2005)¹³⁵ se verificó una mejoría en la calidad de las relaciones familiares, afirmando que existía menor tensión en el hogar.¹³⁶ De igual forma, en Maldonado, Nájera y Segovia (2005), al evaluar el programa “Oportunidades” en tres comunidades rurales, no se encontraron pruebas sólidas para sostener que la recepción de las ayudas por parte de las mujeres haya repercutido en un aumento de la violencia en el hogar. Según el estudio, este resultado obedece a que la ayuda es percibida como necesaria para la educación de las hijas e hijos y, por tanto, la mujer únicamente funciona como administradora. En consecuencia funciona una lógica intrínseca de distinción de recursos al interior de los hogares (dinero del hombre, de la mujer y del programa), en donde el dinero del programa no representaría un problema de poder, pues no es

resultado fue un impacto negativo significativo para las mujeres. Entre las razones pudieran ser que los maridos tienen más acceso que ellas a los cajeros por cuestiones de seguridad y por tanto son ellos quienes controlan las tarjetas (Duryea y Schargrodsky, 2008).

¹³⁴ Algunas evaluaciones abordan lo que denominan “empoderamiento psicológico” (Adato *et al.*, 2000) para los casos de los Programas Oportunidades (México) y “Bono Solidario” (Ecuador) y afirman que gracias a dichos programas se ha incrementado la auto-confianza y autoestima de las mujeres.

¹³⁵ Evaluación del programa “Red de Protección Social” de Nicaragua.

¹³⁶ En dicha evaluación, casi la mitad de los hogares entrevistados afirmó que las relaciones habían mejorado, además no se registró ninguna evidencia de violencia generada por la participación en el programa.

considerado como dinero de la mujer y por tanto no es visto como una amenaza para el hombre.

A pesar de esto, en otros estudios realizados sobre este mismo programa (Adato *et al.*, 2000) las mujeres manifestaron que recibían menos dinero por parte de sus esposos, después de comenzado el programa. En el programa “Bono Solidario” de Ecuador, a diferencia de los resultados anteriormente expuestos se recopilan testimonios de mujeres quienes afirmaron que el cobro del bono ha resultado un factor de conflicto y violencia (Armas, 2004).

Por lo tanto, como afirman Bradshaw y Quirós (2008) también puede ocurrir que cuando las mujeres aportan recursos en el hogar, los hombres pueden ver esto no como un complemento de sus ingresos, sino como sustituto y por lo tanto, como consecuencia pueden retener para sí un equivalente de esos ingresos. Esto deja efectivamente a las mujeres y niños en la misma posición financiera que antes, al tiempo que cambia la responsabilidad de prestación económica a las mujeres.

Otra de las críticas cuestiona lo que en el marco de dichos programas se entiende por “autoestima”. De acuerdo con Molyneux (2007), en los argumentos a favor de los PTMC la postura oficial vincula la autoestima de las madres al hecho de ser una “buena madre”, que bajo la lógica de dichos programas dependería de su desempeño en el cumplimiento de las exigencias del programa. En consecuencia, su incumplimiento conllevaría el riesgo de un estigma social.

En suma, como señala Rodríguez (2012), en el marco de los PTMC las mujeres son consideradas como “beneficiarias operativas”, debiendo asumir su rol de “buenas madres” para garantizar el bienestar de sus hijas e hijos. Al ser consideradas no por un derecho propio sino por su vínculo como madre, adquieren un “derecho derivado”. Como menciona Molyneux (2007), funcionan dos lógicas distintas en relación con las hijas e hijos y con las madres, los primeros tratados como ciudadanas y ciudadanos y las segundas como si solo tuvieran responsabilidades en lugar de necesidades y derechos. Desde esta perspectiva instrumental, las mujeres funcionan únicamente como “conducto de la política” (Molyneux, 2006).

Relacionado con este punto, Chant (2006) sostiene que mientras la responsabilidad para hacer frente a la pobreza está siendo progresivamente feminizada, en contraposición no se observaría ningún aumento correspondiente de los derechos y

beneficios inherentes a las mujeres. De acuerdo con esta autora, desde una perspectiva de derechos humanos, la búsqueda de la igualdad de género como medio para lograr la reducción de la pobreza es más de naturaleza instrumental y basada en consideraciones de eficiencia y no un fin en sí mismo.

En este marco, Daeren (2004) afirma que estos programas no otorgan derechos sino más bien “beneficios” temporales a grupos bien definidos, que en este caso serían las hijas e hijos. Se trata de “beneficios” en la medida que no se encuentran basados en derechos sociales o económicos sino en base a una condición de necesidad, además de ser temporales y condicionados. Por tanto, las mujeres más que “beneficiarias” estarían funcionando como “recursos”. Incluso puede llegarse a un punto en el cual ante la posibilidad de ser “beneficiarias” se manifieste un sentimiento de “gratitud-resignación” (Armas, 2004).

Bajo este panorama existen algunos estudios que han reparado en esta discusión, así en Molyneux (2006) al analizar el caso de “Oportunidades” afirma que dicho programa expresa la doble lógica que ha predominado en las políticas sociales de la región: por un lado, se considera a las mujeres como ciudadanas en la esfera pública; sin embargo, en cuanto a madres siguen siendo marcadas en el ámbito privado, derivándoles responsabilidades sin ningún tipo de reconocimiento.

En definitiva, puede afirmarse que el análisis de las implicaciones de género que pueden derivarse de los PTMC es un campo de estudio en el que aún queda mucho por explorar. Esto se debe no solo a la falta o la ambigüedad de evidencia empírica para constatar muchos de los argumentos, sino que también por los distintos énfasis que se pueden aportar en esta línea de investigación por medio de los análisis de casos. Las particularidades que adquieren los programas en cada uno de los países pueden aportar elementos novedosos a la discusión. En este sentido, en el siguiente apartado se plantea los aportes con los que se contribuirá a la discusión.

3.3. CONCLUSIONES PRELIMINARES

De este capítulo destacan variados aspectos que permiten entender la lógica de los PTMC. En este sentido, lo primero que sobresale de los mismos es su variedad de modelos. Esto resulta destacable en la medida que no sólo se estaría frente a distintos regímenes de bienestar en la región sino que también frente a variantes de PTMC.

En consecuencia, los impactos de los mismos serían variados, no únicamente por la lógica particular del programa adoptado en cada país, sino que también por las características del régimen de bienestar en el que sean aplicados. A este respecto, se retomaría lo planteado por Martínez Franzoni (2009) en el capítulo II, en donde señalaría que las desigualdades promovidas desde las políticas públicas serían mayores en países con menor presencia del Estado.

Bajo esta consideración se tendría que los diversos modelos de PTMC muestran principalmente variaciones en su alcance y en la intensidad de sus condicionalidades, así como en la finalidad de las transferencias. Estos rasgos definirían la intensidad en que se demanda la implicación por parte de las madres para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dichos programas.

De esta forma, básicamente se tendría programas en donde se observaría una exigencia más estricta en el cumplimiento de las condicionalidades, y por tanto, en los países donde se aplique este tipo de programas sería mayor la probabilidad de impactos de género. Principalmente si se insertan en regímenes de bienestar menos favorables con la igualdad, como sería el caso de regímenes más residuales y familiaristas.

Esto resulta relevante, dado que se han planteado innumerables críticas en torno a dichos programas, atribuyéndole a los mismos diversos impactos desfavorables en distintos ámbitos (laboral, empoderamiento, valoración social, etc.). Sin embargo, por lo anteriormente expuesto sería necesario repensar las mismas en la medida que los impactos serán variados según los elementos antes descritos. Por tanto, esto podría explicar los distintos resultados obtenidos en las diversas evaluaciones sobre dichos programas, las cuales arrojan una serie de resultados que dificultan establecer conclusiones generalizables.

No obstante, no puede negarse la existencia común de una tendencia hacia la desigualdad de género. En la medida que fundamentalmente la lógica de funcionamiento

de estos programas se basaría en la instrumentalización de las madres para el logro de los objetivos de los mismos.

Con estas consideraciones es posible destacar la centralidad de los PTMC en toda la región. Lo cual se verifica en su notable expansión a lo largo de los distintos países durante las últimas décadas. Dicha tendencia se observaría en los diversos regímenes de bienestar, incluso aquellos con orientación universalista.

Adicionalmente, por lo anteriormente expuesto, el hecho que en una región tan heterogénea se adopten de forma generalizada este tipo de programas, indicaría además que los mismos adquieren distinta significancia social aunque partan de una lógica homogénea. De esta forma, en los países donde el rasgo informal y familiarista resulte más acentuado, es de esperar que este tipo de programas socave la situación de las mujeres, particularmente de las mujeres pobres a quienes está dirigido este tipo de programas.

Es en este nivel donde se verifica que el énfasis familiarista de los regímenes de bienestar, al evaluarlo por medio de un instrumento concreto como es el caso de este tipo de programas, en realidad adquiere una connotación “maternalista”, dado que en su contenido parte de los supuestos del binomio hombre proveedor-mujer cuidadora.

Es desde esta perspectiva desde donde surge la duda sobre hasta qué punto este instrumento de protección social, con una concepción explícitamente estratificadora, acentúa los rasgos del régimen de bienestar en que se inserta, siendo mayormente afectadas las mujeres.

En suma, los elementos aportados desde el capítulo I hasta este nivel han permitido plantear la importancia de realizar este tipo de análisis. En este sentido, se estudia el caso del programa Comunidades Solidarias de El Salvador, partiendo de considerar las características del régimen de bienestar salvadoreño, como se verá en los capítulos siguientes.

Capítulo IV: LA CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR SALVADOREÑO

El presente capítulo tiene como objetivo, en primera instancia, ofrecer un panorama empírico-descriptivo del régimen de bienestar de El Salvador, para ello se hace referencia a distintos indicadores sobre el mercado laboral, el sistema de protección social así como el panorama de género en cada uno de dichos ámbitos. La idea es aproximarse a los conceptos de desmercantilización de la fuerza de trabajo, desmercantilización del bienestar, desfamiliarización y a los resultados de dicho régimen, a fin de constatar los rasgos que en los diversos estudios sobre los regímenes de bienestar se han venido atribuyendo al país. Es decir, se intenta verificar hasta qué punto el régimen de bienestar salvadoreño descansa en los arreglos informales de bienestar y con ello, la medida en la cual es requerido el apoyo de las familias y la forma en la que el género define los resultados de dicha demanda.

En consecuencia, se adopta el enfoque analítico propuesto por Martínez Franzoni (2007, 2008) desarrollando diversos indicadores que den cuenta de cada uno de los ámbitos analizados.

4.1. ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES

El PTMC que se aplica en El Salvador se inscribe en un régimen de bienestar profundamente marcado por los problemas estructurales y la desigualdad de género. Principalmente destaca la incapacidad de la economía para generar empleos formales que permitan contar con sistemas de protección social universales y con bases de financiación sostenibles. A continuación se presentan las coordenadas básicas para ubicar el programa analizado.

4.1.1. Resultados en materia de mercantilización de la fuerza de trabajo:

El país, desde los años noventa, ha venido aplicando diversas medidas de privatización, desregulación (liberalización de precios e inversión) y desprotección (desgravación arancelaria) que se tradujeron en la adopción de un esquema de

crecimiento económico dependiente de la apertura comercial, el libre mercado y la atracción de inversión extranjera (Moreno, 2004). En consecuencia, en la actualidad se cuenta con una situación económica y social que refleja, en buena parte, las consecuencias de dichas medidas.

A) Mercado de trabajo e ingresos:

Antes de la implementación de las estrategias promovidas en el marco del Consenso de Washington, la agricultura había sido el principal eje de generación de divisas y de empleo. Sin embargo, en la actualidad la industria y los servicios son los sectores que predominan (**Tabla 10**). Bajo este esquema se observa una concentración de las mujeres ocupadas en el sector servicios, mientras que la población ocupada masculina mantiene una distribución relativamente equilibrada en los diversos sectores (agricultura, servicios e industria).¹³⁷

Tabla 10: Estructura de la población ocupada total, por sector de actividad económica¹³⁸
(En porcentajes respecto de la población ocupada total).

Años	Agricultura	Industria	Servicios
2000	20,7	24,4	54,9
2001	20,5	23,9	55,6
2004	18,4	23,9	57,7
2009	21,3	20,5	58,2
2010	21,2	21,2	57,5
2012	21,4	20,9	57,7
2013	19,9	20,3	59,8
2014	19,1	20,8	60,1

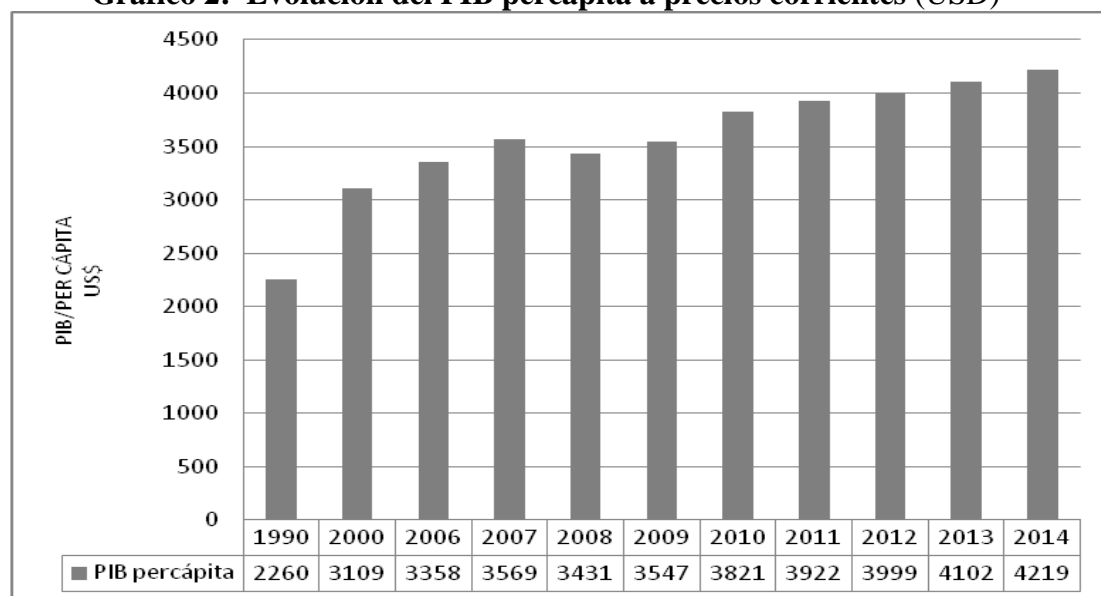
Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos de la división estadística de la CEPALSTAT.

¹³⁷ La estructura de la población ocupada de las mujeres se caracteriza por un predominio de éstas en el sector servicios, con un 77.9% en el año 2014, seguido del sector industrial. En el caso de la población ocupada de hombres, un 47.1% se insertó en el sector de servicios (CEPALSTAT).

¹³⁸ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

De acuerdo con OXFAM (2015), este esquema de crecimiento ha implicado una concentración de la población en las áreas urbanas, al ser las zonas donde se aglutinan las actividades económicas más importantes. En consecuencia, se genera un patrón territorial que limita el acceso a mercados de trabajo y servicios a quienes no viven en éstas áreas. En este contexto se registra un comportamiento favorable del PIB per cápita que muestra una tendencia ascendente a lo largo de los años considerados (**Gráfico 2**):

Gráfico 2: Evolución del PIB per cápita a precios corrientes (USD)¹³⁹



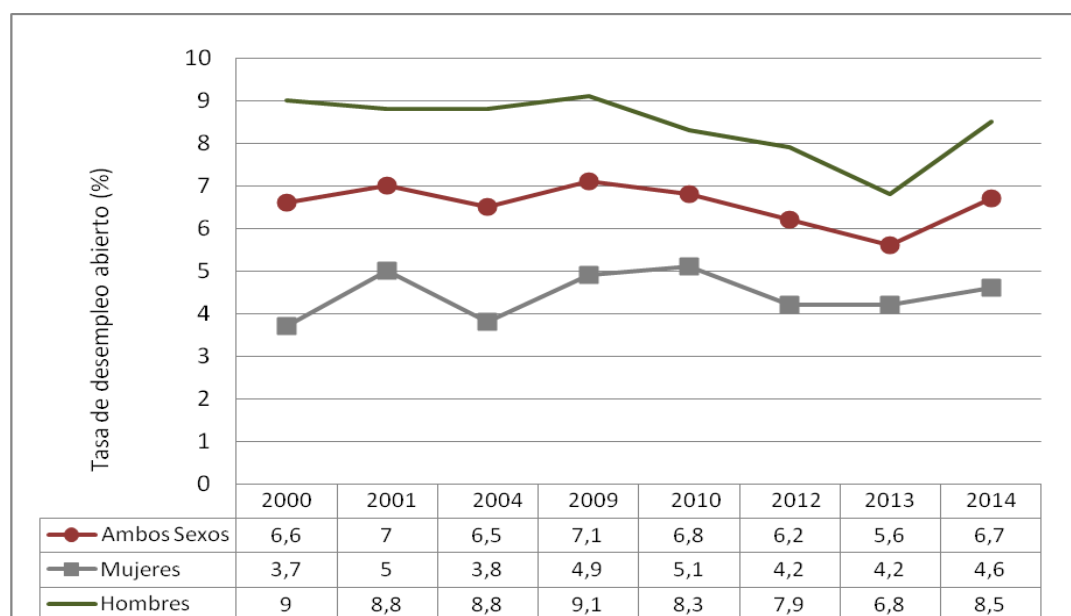
Fuente: Elaboración propia con datos de World Bank.

A pesar de este comportamiento, como se verá más adelante, existen diversos factores que estarían cuestionando estos resultados. Siendo uno de ellos el hecho que la principal fuente de divisas sea las remesas, por encima del aporte de los sectores productivos del país. En relación al PIB las remesas ejercen un importante peso, registrando en el año 2006 un 18.76% respecto al PIB mientras que en el año 2015 un 17%, de acuerdo con cifras del Banco Central de Reserva (BCR). Además, entre los años 1992 y 2012, la proporción de hogares que recibieron remesas en el país se incrementó del 15.4% al 19.8%; en el decil más pobre de hogares el incremento fue del 5.6% al 12.1% para el mismo período (Tejerina y Muñoz, 2015). Por otro lado, aunque se registra una tendencia favorable en el PIB *per cápita*, persisten tasas de pobreza y desigualdad importantes, como se verá más adelante.

¹³⁹ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

Bajo este panorama los resultados en términos de desempleo han registrado cierta estabilidad. Para el año 2014 se registró una tasa de 6.7%, de acuerdo con cifras de la CEPAL. Asimismo, como ya se ha demostrado, la estructura económica actual tiende a privilegiar sectores que demandan mano de obra femenina (servicios e industria-) lo cual explica que el desempleo haya afectado en menor magnitud a las mujeres (**Gráfico 3**).

Gráfico 3: Tasa de desempleo abierto urbano (%)¹⁴⁰
Población de 15 años y más.



Fuente: CEPALSTAT.

Como puede observarse se registran tasas bajas de desempleo abierto. No obstante, más que obedecer a la capacidad de la economía para generar empleo, en realidad se trata de un problema de medición y de conceptualización de dicho indicador, cuando se aplica a economías como la salvadoreña. Lo cierto es que, ante la falta de seguros de desempleo o prestaciones similares, muchas familias recurren a diversas estrategias de sobrevivencia para la obtención de ingresos cuando no logran insertarse al mercado laboral, y esto hace que queden fuera de las cifras del desempleo abierto, dado que éste únicamente contabiliza a personas que no han percibido ningún tipo de ingresos provenientes de alguna actividad laboral durante cierto período previo a la encuesta (Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC, 2006).

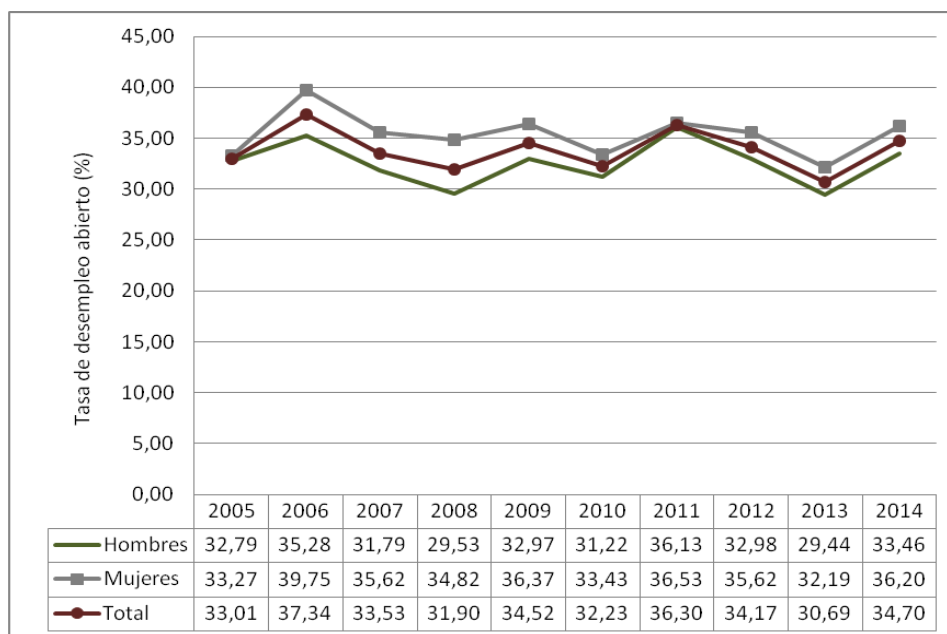
¹⁴⁰ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

Debido a lo anterior, aunque las cifras de desempleo abierto son relativamente bajas, en contrapartida se observa una importante participación de la población ocupada en actividades de subempleo. Es decir, personas que ejercen alguna actividad productiva en condiciones de baja remuneración, ya sea con jornadas superiores de 40 horas semanales y salarios inferiores al mínimo (subempleo invisible), o bien personas que se incorporan involuntariamente en trabajos de jornadas inferiores a 40 horas semanales (subempleo visible), de acuerdo con la definición adoptada por la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM, 2014). De esta manera, se ponen en tela de juicio las bajas tasas de desempleo abierto. Esto sin considerar además la gran proporción de la población que se inserta en actividades productivas del sector informal y que no figuran en las cifras de subempleo ni en las de desempleo, por razones metodológicas y conceptuales, como ya se ha comentado.

En consecuencia, la verdadera dimensión de la problemática laboral en El Salvador se obtendría de considerar, por un lado, la proporción de personas en situación de subempleo y, por otro, la proporción de personas insertas en la economía informal. Con este análisis se puede afirmar que las bajas cifras de desempleo no pueden interpretarse como un logro.

En materia de subempleo, se observa una fuerte proporción de ocupadas y ocupados en esta situación, correspondiendo la mayor concentración al “subempleo invisible”. Esto se puede comprobar en el **Gráfico 4**.

Puede observarse que las tasas de subempleo superan el 30% durante los años considerados, alcanzando un 34.70% en el año 2014. De dicho porcentaje, el 80.56% se trató de “subempleo invisible” de acuerdo con datos de la EHPM (2014). Por tanto, se puede afirmar que, aunque el desempleo afecta en mayor proporción a los hombres, como se ha visto en el **Gráfico 3**; en cuanto a ocupación la mayor proporción de mujeres ocupadas predomina en actividades de subempleo. Adicionalmente es de mencionar que la participación laboral de los hombres es superior que la de las mujeres al punto que para el 2013, la tasa de participación masculina fue de 80.6%, mientras la femenina alcanzó un 49.3%, comportamiento que se ha mantenido a lo largo del tiempo, de acuerdo con Beneke *et al.* (2015).

Gráfico 4: Tasa de subempleo urbano (%)¹⁴¹

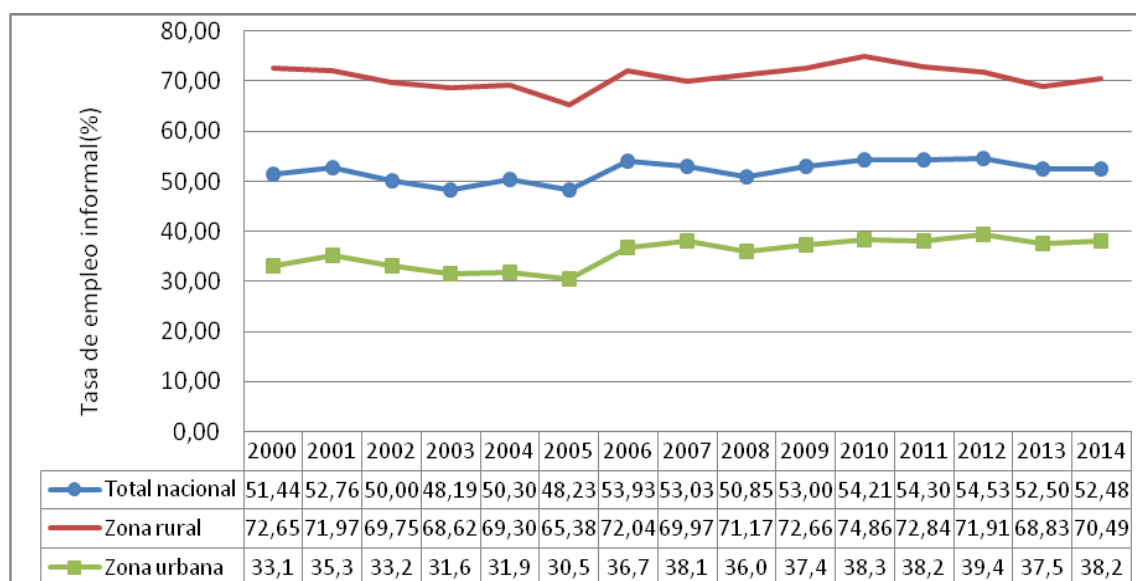
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EHPM.

Por otro lado, la informalidad es otro de los rasgos que afecta a la economía salvadoreña.¹⁴² Bajo esta condición se encuentra una importante proporción de la población ocupada, la cual supera el 50% para los años considerados. La problemática se acentúa en la zona rural, donde se supera el promedio nacional de forma importante como puede observarse en el siguiente gráfico:

¹⁴¹ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

¹⁴² Se refiere a la población ocupada asalariada y familiares que se desempeñan en establecimientos de menos de cinco trabajadoras y trabajadores; y la población ocupada por cuenta propia y patronas y patronos de empresas con menos de cinco trabajadoras y trabajadores en ocupaciones no profesionales, no técnicas, no gerenciales o no administrativas. Las asalariadas y asalariados que participan en el sector informal cuentan con una relación de trabajo, de derecho o de hecho, no sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (Daza, 2005).

Gráfico 5: Tasa de población asalariada en empleos informales.
(Nacional y por zona geográfica)¹⁴³



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de SEDLAC.

Para el año 2014, el 52.48% de la población se encontraba trabajando en condiciones informales de empleo. Desglosado por zona geográfica se muestra un mayor predominio en la zona rural, con un 70.49% de la población de dicha zona incorporada en actividades informales. Esto indica que existe una proporción considerable de la población que se encuentra al margen de la legislación nacional en materia de empleo, así como de los beneficios y obligaciones fiscales asociados. Cabe destacar que las mujeres registran una mayor participación que los hombres en el sector informal, registrando para el 2014 una participación del 54.67% y los hombres un 42.12% (de acuerdo con datos de la EHPM, 2014). Es importante aclarar que en este panorama de informalidad y subempleo, de acuerdo con Beneke *et al.* (2015) adicionalmente los hombres son más propensos que las mujeres a insertarse en actividades laborales favorables¹⁴⁴ (ya sea en el sector formal o en el informal).

¹⁴³ Los porcentajes de informalidad tanto de la zona urbana como la rural conjuntamente no deben totalizar el 100%, dado que las tasas consideradas corresponden a datos relativos al total de cada zona. Datos actualizados a mayo 2016. Se ha considerado la definición legal de informalidad, es decir, personas que al retirarse no contarán con una pensión (SEDLAC).

¹⁴⁴ Actividades laborales favorables, definidas como aquellas que contribuyen a satisfacer las necesidades básicas la población trabajadora y sus familias, además de otorgarles la capacidad de responder a situaciones adversas. Entre ellas: los empleos asalariados formales, los trabajos por cuenta propia no agrícolas y población empleadora con un ingreso digno, definido como los ingresos laborales percibidos por encima del salario mínimo legal, y los trabajadores y las trabajadoras agrícolas por cuenta propia o empleador con un ingreso decente (Beneke *et al.*, 2015).

Este panorama de informalidad contribuye también a la existencia de trabajo infantil, donde la zona rural muestra una mayor incidencia (con un 14.7%) en comparación a la zona urbana (6.4%), afectando principalmente a la población menor de 14 años que se incorporan en actividades agrícolas mayoritariamente. Por otra parte, la población mayor de 65 años, también registra una importante participación con claras muestras de incremento, incluso se puede afirmar que buena parte de este segmento poblacional se inserta en actividades informales, de acuerdo con los datos consultados, que indican que para el año 2012 el porcentaje de empleadas y empleados con 65 años y mas respecto de la población total fue de 31.2% (base de datos de SEDLAC).

B) Pensiones y seguridad social:

El acceso a la seguridad social resume la trayectoria observada en los diversos indicadores analizados. Es decir, refleja en gran medida el grado de informalidad de la economía salvadoreña y la desigual inserción al mercado laboral entre mujeres y hombres.

De acuerdo con datos estadísticos de la Superintendencia del Sistema Financiero, a finales de 2014 se contabilizaron 660,117 cotizantes (un 43.97% mujeres y 56.02% hombres del total). Para el mismo año, la mayor proporción de las personas que tuvo acceso a la cobertura de la seguridad social (un 35% de las personas ocupadas) se concentró en la zona urbana (con un porcentaje del 44.6%), mientras que en la zona rural únicamente un 15.5%, de acuerdo con datos de la EHPM (2014).

Por otro lado, para el año 2014 se registró una cobertura de pensiones de apenas el 23% respecto de la Población Económicamente Activa (PEA).¹⁴⁵ Debido a la baja cobertura, desde el 2009 se otorga una pensión no contributiva -de un monto de US 50 dólares al mes-, focalizada en personas mayores de 70 años que nunca cotizaron y que se encuentran en situación de pobreza extrema (FISDL, 2016). Por otro lado, los montos de las pensiones contributivas son los siguientes:

¹⁴⁵ Cálculos propios sobre la base del número total de afiliados cotizantes contenidos en las estadísticas de la Superintendencia del Sistema Financiero (2014) y dato de la PEA contenido en la EHPM (2014). Es de mencionar que en materia de pensiones y seguridad social se dificultó disponer de los datos para toda la serie de años considerada en el resto de indicadores, no obstante, los datos señalados permiten evidenciar la precariedad del régimen de bienestar salvadoreño en este aspecto.

Tabla 11: Monto promedio de pensiones de invalidez y vejez (USD, 2014).

Invalidez		
Femenino	Masculino	Promedio
239,5	245,0	242,4
Vejez		
564,5	600,4	581,9

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero.

Sobresale el hecho que el monto de la pensión no contributiva, no cubre el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA),¹⁴⁶ por lo cual las personas mayores que nunca cotizaron quedan desprotegidas a pesar de percibir dicha pensión, ya que el subsidio que perciben apenas cubre un tercio de la canasta básica alimentaria y además, existe una insuficiente cobertura de los servicios de cuidado para dicha población como se verá más adelante.

Nuevamente se observa un panorama de desprotección para un segmento importante de la población que, cabe recordar, afecta en mayor proporción a las mujeres por su trayectoria en el mercado laboral.

4.1.2. Resultados en materia de desmercantilización del bienestar:

Sobre esta dimensión merece la pena mencionar que para sacar conclusiones sobre la misma, debe incorporarse la visión en conjunto con algunos de los indicadores considerados en el apartado siguiente, es decir la “desfamiliarización”. Considerando que los indicadores de gasto en sí mismo se quedan cortos para dimensionar la forma en que la introducción de derechos contribuye a la “desmercantilización de bienestar”, por lo que es necesario incorporar la oferta en el ámbito de cuidados. En consecuencia, los indicadores contenidos en esta sección constituyen una aproximación a la dimensión analizada, que será complementada con los indicadores antes referidos.

A) Gasto público social:

La tendencia del gasto social en El Salvador sigue la misma dinámica que se registra a nivel latinoamericano, es decir se ha dado un incremento de la cantidad de recursos destinados hacia los sectores sociales. No obstante, como se observa en la

¹⁴⁶ Para el año 2014 fue de US 177.81 dólares -canasta urbana- y de US 121.69 dólares -canasta rural- de acuerdo a la EHPM (2014). Se trata del umbral para medir la pobreza extrema.

siguiente tabla el gasto social como porcentaje del PIB hasta el año 2008 no superaba el 12%:

Tabla 12: Gasto social/PIB total y sectorial (%)¹⁴⁷

Años	Sector				
	Educación	Salud	Vivienda y otros	Seguridad social y previsión	Total sectores
2004	3.4	3.6	1.5	3.5	12.0
2005	3.3	3.8	1.6	3.8	12.6
2006	3.2	4.1	1.4	4.0	12.8
2007	3.1	3.7	1.4	3.6	11.8
2008	3.3	3.7	1.5	4.3	12.8
2009	4.0	4.1	1.4	4.1	13.6
2010	3.7	4.3	1.2	4.2	13.4
2011	3.9	4.1	2.0	4.7	14.7
2012	3.9	4.0	2.0	4.8	14.8
2013	4.0	4.4	1.8	4.9	15.1

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas CEPALSTAT.

De acuerdo con los datos, destaca la tendencia al incremento del gasto en relación al PIB y principalmente la mayor proporción del gasto en seguridad social, seguido por el gasto destinado a salud y educación. Este comportamiento y distribución también se mantuvo en relación al gasto total:

Tabla 13: Gasto público social en relación al gasto público total (%)¹⁴⁸

Años	Sector				
	Educación	Salud	Vivienda y otros	Seguridad social y previsión	Total sectores
2004	15.8	16.9	7.2	16.4	56.3
2005	14.9	17.0	7.3	17.1	56.3
2006	14.2	18.1	6.2	17.3	55.9
2007	14.9	17.6	6.5	16.8	55.7
2008	15.5	17.3	7.1	20.2	60.2
2009	16.5	16.8	5.7	16.9	55.9
2010	15.4	17.8	5.0	17.7	55.9
2011	15.2	15.9	7.6	18.2	56.9
2012	16.1	16.5	8.3	19.8	60.7
2013	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
2014	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas CEPALSTAT.

¹⁴⁷ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

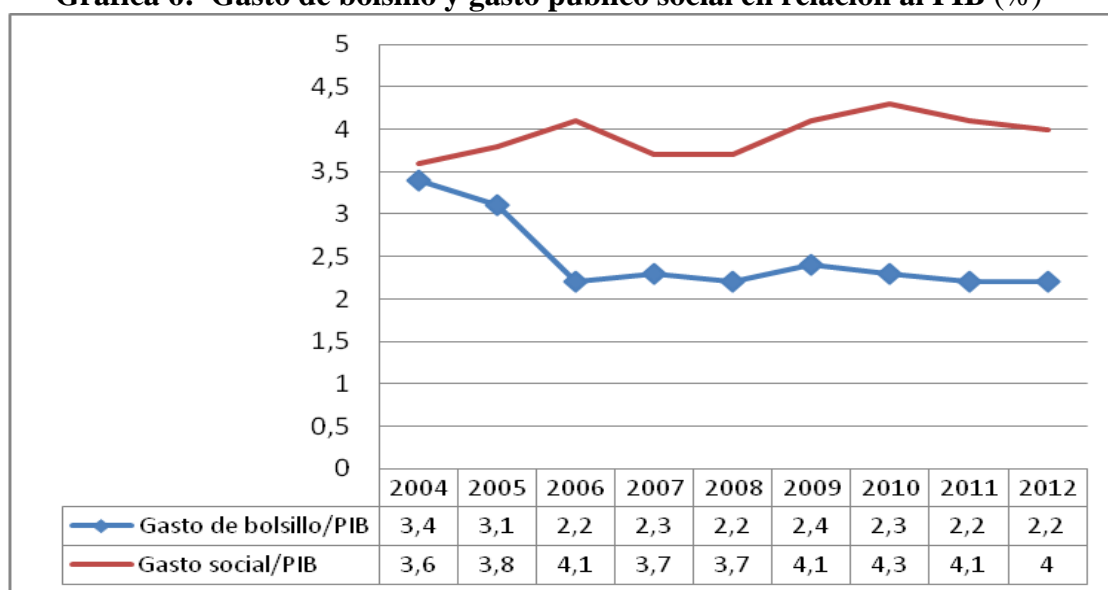
¹⁴⁸ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

Este comportamiento ha incidido en la reducción de la desigualdad, como se verá más adelante, ya que en El Salvador la política fiscal tiene una leve incidencia en la desigualdad a través del gasto público (especialmente mediante las erogaciones en educación, salud y las transferencias) propiciando su reducción especialmente en la zona rural (Castaneda, Escalante y Oliva, 2015).

B) Gasto privado en Salud:

El gasto privado directo de los hogares en el ámbito de la salud o bien el “gasto de bolsillo” consiste en los desembolsos destinados a diversos rubros como hospitalizaciones, procedimientos ambulatorios y medicamentos.¹⁴⁹ Resultan relevantes ya que pudieran implicar un empobrecimiento de los hogares en los casos que supere el 30% o 40% de la capacidad de gasto, llevando al denominado “gasto catastrófico” de acuerdo con la CEPAL (2013).

Gráfica 6: Gasto de bolsillo y gasto público social en relación al PIB (%)¹⁵⁰



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT, y Rubio y Peña (2013).

¹⁴⁹ Estos gastos son de carácter neto, una vez deducidos los reembolsos que se reciban del sistema de salud o del seguro al que la población se encuentre adscrita. Su magnitud puede indicar hasta qué punto es afectada la capacidad de gasto de las familias (gasto disponible una vez descontado el valor de la línea de subsistencia destinada a alimentos (CEPAL, 2013).

¹⁵⁰ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016. En el caso del gasto de bolsillo, los datos corresponden a una estimación de los mismos efectuada por el Ministerio de Salud de El Salvador (Rubio y Peña, 2013). Dicha fuente es considerada también en la **Tabla 14**.

En El Salvador, destaca la relación inversa entre el gasto social de salud y el gasto de bolsillo. Mientras el primero se ha incrementado el gasto de bolsillo se ha reducido. No obstante, la proporción de éste último en relación al PIB sigue siendo alta. Para el año 2012 representó el 2.2% del PIB, lo que equivale a 517.1 millones de US dólares:

**Tabla 14: Gasto de bolsillo en salud.
Número de hogares y monto del gasto por hogar.**

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de hogares que reportan gasto en salud.	1,219,480	1,224,677	1,230,247	1,236,334	1,242,961	1,250,030
Gasto mensual por hogar en salud (USD).	31,4	32,4	33,2	33,5	33,9	34,5
Gasto total mensual de los hogares (Millones de USD).	38,32	39,73	40,84	41,46	42,1	43,09
Gasto total anual de los hogares (Millones USD).	459,9	476,8	490,1	497,5	505,2	517,1

Fuente: Estimaciones de Rubio y Peña (2013).

A pesar de esto, para el año 2006 el gasto de bolsillo representó un peso de 7.1% respecto del gasto disponible, por tanto se puede afirmar que El Salvador se encuentra alejado de los umbrales de gastos catastróficos.

Tabla 15: Indicadores generales relacionados con el gasto de bolsillo en salud (2006)¹⁵¹

Capacidad de gasto como % del gasto total¹⁵²	Gasto de Bolsillo		Hogares sin gasto de bolsillo en salud	Hogares con gasto de bolsillo en salud: peso de dicho gasto en la capacidad de gasto
	% del gasto total	% de la capacidad de gasto		
65,4	4,3	6,1	13,7	7,1

Fuente: CEPAL. 2013.

¹⁵¹ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016. Los datos se retoman del informe CEPAL (2013) donde se detalla un panorama general de América Latina en materia de salud y en particular se aborda el gasto de bolsillo y su incidencia en indicadores diversos, entre ellos pobreza. Por este motivo fue retomado para el análisis en las **Tablas 15 y 16**.

¹⁵² La capacidad de gasto se define como el gasto total del hogar menos sus gastos de subsistencia (gastos en alimentos en que incurre el hogar, calculados para cada país). (CEPAL, 2013).

Sin embargo, para el 2006, solo un 13.7% de hogares no incurrió en gastos de bolsillo, mientras que la proporción de hogares en condición de pobreza (extrema y relativa) para dicho año fue de 30.73%. Por tanto, una buena proporción de hogares en condición de pobreza se encuentran incurriendo gastos de bolsillo relacionados con la salud.

Tabla 16:
Indicadores de empobrecimiento relacionados con el gasto de bolsillo en salud.

Hogares empobrecidos tras gastos de bolsillo (2006)		0,9
Hogares con gasto de salud catastrófico (30% o más de la capacidad de gasto)	% de hogares con gastos catastróficos.	2,5
	Incidencia de la pobreza en los hogares con gastos catastróficos.	5,7
	Hogares empobrecidos tras gastos de bolsillo catastróficos.	8,4

Fuente: CEPAL, 2013.

Aunque El Salvador en promedio se encuentra lejano de los umbrales considerados “catastróficos”, a nivel de los hogares sí puede ocurrir el empobrecimiento como consecuencia de sus gastos de bolsillo en salud. Como se observa en la tabla anterior, para el año 2006 se registró un 0.9% de hogares empobrecidos tras incurrir en gastos de bolsillo. Aunque el porcentaje de hogares con gastos de bolsillo que superan el 30% del gasto disponible es de 2.5%, se verifica un efecto considerable en la incidencia de la pobreza de los mismos (5.7%), así como en los hogares que se empobrecen (8.4%) tras alcanzar los umbrales catastróficos.

4.1.3. Resultados en materia de desfamiliarización:

En América Latina el cuidado queda bajo la responsabilidad privada y de las mujeres predominantemente. Este rasgo, además de responder a las asimetrías de género presentes, también obedece a la debilidad de las políticas públicas de cuidado que obligan en cierta forma a que las familias suplan dichas necesidades en el seno del

hogar (CEPAL, 2012). A continuación se proporciona evidencia que respalda dicha afirmación:

A) Incidencia de los cuidados en la inserción laboral:

En El Salvador en concreto, a los problemas de inserción al mercado laboral también se adiciona el cuidado como factor a considerar, ya que un buen porcentaje de la población inactiva vincula su condición con la demanda de cuidados y tareas domésticas, tratándose de mujeres en mayor proporción (67.7%), mientras que los hombres un 4.8% de acuerdo con datos de la EHPM (2013).

Esto es consecuente con los datos del cuidado contenidos en Salvador (2015), quedando en evidencia el predominio de las mujeres en este campo y el impacto en su inserción al mercado laboral, tal y como se evidencia con los siguientes datos retomados de dicho estudio:

- El cuidado de niñas y niños de 0 a 12 años de edad es realizado en un 73% por mujeres. Únicamente un 33.5% de las mujeres que se dedican a este tipo de cuidados realiza adicionalmente actividades remuneradas.
- A su vez, de dicho porcentaje un 47.5% se concentra en hogares monoparentales, mientras que en los hogares biparentales únicamente un 28% de mujeres participa paralelamente en actividades remuneradas.
- En lo que respecta al cuidado de personas dependientes o enfermas menores de 60 años, únicamente se registran 31.500 personas que se dedican a su cuidado. De esta cifra, un 87% son mujeres.
- Finalmente, en el caso del cuidado a personas con dependencia y enfermos mayores de 60 años, apenas un 1% de la población se dedica a esta actividad, de las cuales el 79% son mujeres.

La misma división sexual del trabajo se registra en el mercado laboral, donde se observa una importante segregación por sexo de las actividades vinculadas al cuidado (no especializado), ya que en dichas tareas se observa una mayor participación de las mujeres:

Tabla 17: Población ocupada urbana que participa en servicio doméstico y familiar y/o no remunerado (% del total)¹⁵³

Años	Mujeres	
	Servicio doméstico	Familiares y/o no remunerados
2000	8,0	5.9
2001	8.4	7.6
2004	7.8	6.7
2009	8.9	6.6
2010	7.6	7.2
2012	7.8	7.5
2013	8.4	7.9
2014	8.5	7.3
Años	Hombres	
	Servicio doméstico	Familiares y/o no remunerados
2000	0.4	3.3
2001	0.5	4.4
2004	0.5	4,0
2009	0.8	5.2
2010	0.4	4.2
2012	0.8	5.6
2013	0.7	5.0
2014	0.6	5.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPALSTAT.

De acuerdo con los datos, se verifica la mayor participación de las mujeres en ambas categorías, principalmente en servicios domésticos. Lo mismo ocurre con los datos correspondientes a la zona rural, no obstante se registra también un incremento de la participación de los hombres en la categoría de familiares y/o no remunerados/as pudiendo indicar que las redes de apoyo familiar son mayormente demandadas en el ámbito rural. En concreto, para el 2014 la proporción de mujeres ocupadas en servicios domésticos fue de 15.3% y la de los hombres de 0,5%, mientras que la proporción ocupada bajo la categoría de familiares/y o no remunerados fue de 11.6% para mujeres y de 11.8% para hombres de acuerdo con cifras de CEPALSTAT.

Es de mencionar que el servicio doméstico es uno de los sectores más precarios de ocupación. Únicamente un 4% es cotizante del seguro social, además perciben un salario 45% más bajo que el resto de la PEA y no tienen reguladas sus horas de trabajo,

¹⁵³ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

descansos diarios, etc. (Martínez y Marroquín, 2015; Salvador, 2015). En consecuencia el predominio de las mujeres en dicho sector estaría indicando también las condiciones de trabajo a las que se encuentran sujetas en mayor proporción que los hombres.

B) Situación actual de la oferta y demanda de cuidados:

El Salvador no cuenta con una Política Nacional de Cuidados, no obstante en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 se identifica como una prioridad y se plantea cuidar y recibir cuidados en condiciones idóneas desde la infancia y hasta la vejez (Gobierno de El Salvador, 2015). No obstante, el panorama actual plantea retos variados para mejorar las condiciones tanto de las personas que cuidan como de quienes reciben/demandan cuidados. A continuación se presentan algunos indicadores para aproximarse a la situación salvadoreña en este ámbito:

Tabla 18: Demanda potencial de cuidados por diversos criterios¹⁵⁴

Dimensión	Indicador	Situación actual
Demanda Potencial	Proporción de población con potencial de dependencia (por edad).	Para el año 2015, el 28.6% de la población se ubicaba en el rango de 0 a 14 años y el 10.1% en mayores de 65 años.
	Relación de dependencia demográfica ¹⁵⁵ .	Para el año 2000 por cada 100 personas económicamente activas correspondían 80.2 inactivas, mientras que para el año 2010 se ha reducido a 63.
	Tasa de prevalencia de personas con discapacidad al año 2015.	6.4% del total de la población, que equivale a 410,798 personas tienen algún tipo de discapacidad, de las cuales el 54% son mujeres. La mayor prevalencia se concentra en zonas urbanas y el 80% se ubica en los rangos de edades de 25 a 64 años y de 65 años y más.
	Proporción de personas por tipos de discapacidad al año 2015.	Física: 28.7%; Visual: 21.6%; Comunicación: 8.3 %; Auditiva: 13.1%; Intelectual: 12.6%; Psicosocial o mental 6.9% y dependencia ¹⁵⁶ 8.8%

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAIPD (2015) y CEPAL-CELADE.

¹⁵⁴ Los datos sobre población con dependencia potencial según edad fueron obtenidos de CEPAL-CELADE; los datos de personas con discapacidad de CONAIPD (2015).

¹⁵⁵ Peso de la población potencialmente inactiva -de 0 a 14 años y de 60 y más- frente a la población potencialmente activa -de 15 a 59 años- (CEPAL-CELADE).

¹⁵⁶ Considera la cuantificación de las personas que, debido a su condición, requieren de apoyo de otra persona para las actividades de la vida diaria (CONAIPD, 2015).

La demanda de cuidados planteada en la tabla anterior muestra en primera instancia la reducción de la relación de dependencia –demográfica-. Esto se explica, entre otros factores, por la reducción de la población menor de 14 años, derivado a su vez del descenso en la fecundidad y la mortalidad. Contrariamente a esto se ha registrado un ascenso de la población de 60 años y más. Ambos aspectos han resultado en un incremento sustancial del índice de envejecimiento de la población -medido por la proporción de población de 60 años y más sobre la de de 0-14 años-, lo que da una idea de la transición demográfica que se registra en el país (CEPAL-CELADE; Encuesta Longitudinal de Protección Social, 2013).

En segundo lugar, destaca el hecho que el 80% de la población con alguna discapacidad se concentra en los rangos de edad de la PEA. Esto se traduce en un factor adicional de riesgo para el empobrecimiento de esta población, considerando que el 55% de las personas con discapacidad no perciben ningún tipo de ingresos y por tanto, su subsistencia inmediata se supedita a la disponibilidad de sus redes familiares y/o de apoyo. Es de mencionar que el 55% de personas en esta condición no perciben ningún tipo de ingreso, mientras que un 32.4% percibe ingresos provenientes de trabajo y apenas un 12.4% ingresos derivados de pensión -contributiva y no contributiva-. En este marco, los hombres predominan en la situación de perceptores de ingresos por trabajo (46%) y del total de mujeres, la gran mayoría no percibe ingresos (64.2%), de acuerdo con datos de Salvador (2015).

Frente a este panorama y considerando que los cuidados abarcan una variedad de necesidades, a continuación se delimita el análisis en algunos indicadores sobre la oferta de servicios de cuidado para menores de 12 años y para personas dependientes y/o con discapacidad:

Tabla 19:
Oferta de cuidados para población dependiente menor de 12 años (2013) ¹⁵⁷

Ámbito	Indicador	Situación actual
Oferta de cuidados de dependientes menores de 12 años	Cobertura de niñas y niños atendidos en centros de educación inicial.	<u>Educación inicial</u> : 7.893 niñas y niños (2% del total de población entre los 0 a 3 años de edad) en donde el 51% acude a centros privados. <u>Educación parvularia</u> : 228.037 niñas y niños, el 83% asiste a centros del sector público.
	Cobertura del sistema educativo en la población de 4 a 6 años de edad.	66,3% de cobertura, quedando un déficit del 33,7%.
	Niñas y niños en centros de educación inicial y parvularia que asisten a centros con jornada completa ¹⁵⁸ .	Apenas un 1%. Predominando el sector público en la educación inicial y el privado en la educación parvularia.
	Cobertura geográfica de servicios de cuidado infantil.	Para el 2013 se registró una baja cobertura en departamentos con mayor proporción de niñas y niños de 0 a 6 años de edad -Morazán, Cabañas y Ahuachapán- (50%) y una proporción muy significativa de éstos se encuentran por debajo de la línea de pobreza

Fuente: Elaboración propia en base a Salvador (2015).

Destaca un importante déficit de cobertura principalmente para la educación inicial (apenas un 2%), lo cual se acentúa en la zona rural. Además, el acceso es de carácter privado en una mayor proporción (51.2%), de acuerdo con datos de la EHPM (2014).

Esto tiene implicación para la calidad del desarrollo de la infancia y también para los hogares que deben suplir estas necesidades a tiempo completo. Por un lado, puede generar un incremento del gasto privado de los hogares al recurrir a la contratación de servicios privados al interior del hogar, o bien, debe ser provisto mediante trabajo no remunerado que, como ya se ha demostrado, queda bajo la responsabilidad de las madres de forma predominante. La misma implicación deriva de la baja cobertura de los centros de enseñanza de jornada completa, pues esto reduce el

¹⁵⁷ En el caso de la oferta de cuidados se recurre a los datos contenidos en Salvador (2015) considerando la dificultad de información pormenorizada sobre la misma. En dicho estudio se detalla el panorama del cuidado en El Salvador, tanto de aspectos de oferta como de demanda. Las tablas 19 y 20 contienen información sistematizada de dicha fuente.

¹⁵⁸ La jornada completa comprende de 6 u 8 horas para igualar la jornada laboral.

margen de maniobra de las familias para poder conciliar las jornadas de trabajo de las madres y padres con las actividades de cuidado que demanda este segmento de la población.

En el ámbito de atención a la primera infancia es de mencionar que las familias disponen del permiso de maternidad. Sin embargo, se trata de una prestación derivada de la vinculación al mercado laboral formal, quedando al margen de esta prestación la gran proporción de mujeres insertas en el sector informal. La licencia se estipula en 16 semanas, es decir 4 meses para las trabajadoras del sector público y el sector privado. Se trata de una medida vigente desde febrero de 2016, con la reforma al artículo 309 del código de trabajo. Consiste en la ampliación de dicho permiso pues previamente era diferenciado, siendo de 12 semanas para las trabajadoras del sector privado y de 90 días para las trabajadoras del sector público (Centro de Documentación Legislativa, 2015). En cuanto al permiso de paternidad, vigente desde el 2003, únicamente se asignan 3 días para el padre demostrando la desigualdad en las políticas del cuidado.

**Tabla 20: Oferta de cuidados para población dependiente
(por discapacidad o envejecimiento)**

Ámbito	Indicador	Situación actual
Oferta de cuidados de personas con alguna dependencia (por discapacidad o envejecimiento)	Número de niñas y niños con alguna discapacidad que asisten al sistema educativo.	Únicamente 1.333 niñas y niños, lo hacen al nivel de parvularia del sector público.
	Proporción de personas con discapacidad según acceso a educación (variados rangos de edad).	El 11.5% asiste actualmente. El 57.7% no asiste pero asistió alguna vez. El 30.8% nunca asistió.
	Cobertura de hogares y residenciales para población adulta mayor.	50 Hogares en total. Para el año 2011 registraban una cobertura de 1.561 personas.
	Cobertura por tipo de hogar que atiende a población adulta mayor (público y privado).	<u>Público</u> : 2 Instituciones que atienden al 19% de la población señalada. <u>Privado o Mixto</u> : 48 Instituciones privadas con fines de lucro (con costos de atención entre USD 800 a USD 1.500) y otras sin fines de lucro (cuya aportación familiar se ubica entre USD 5 a USD 50).

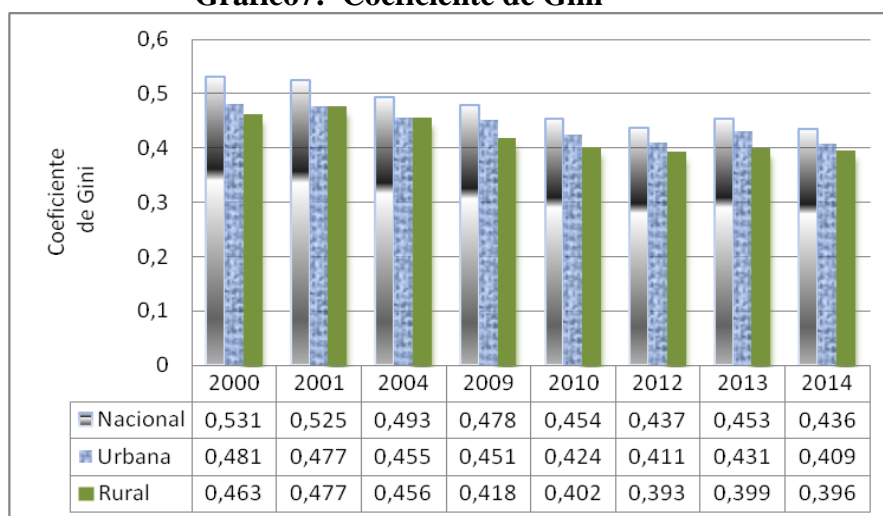
Fuente: Elaboración propia a partir de Salvador (2015) y CONAIPD (2015).

De acuerdo con los datos existiría también un importante déficit en la oferta de cuidados para el segmento de población con dependencia -por discapacidad o envejecimiento-. Sobresale el bajo porcentaje de inclusión al sistema educativo por parte de la población con discapacidad.¹⁵⁹ Lo mismo ocurre para la población mayor de 65 años, donde la mayor proporción de la oferta se corresponde con servicios de carácter privado. Ambas situaciones suman factores de riesgo de empobrecimiento para dichas poblaciones, considerando sus características particulares. Además refuerza su dependencia de otras redes de apoyo.

4.1.4. **Desempeño del régimen: pobreza y desigualdad:**

El modesto desempeño económico y la alta desigualdad en el ingreso fueron dos de los rasgos que caracterizaron a El Salvador en los primeros años de la década de anterior. En materia de desigualdad, a inicios de la década anterior se registraron los mayores índices, con valores de 0.531 y 0.525 respectivamente (**Gráfico 7**).

Gráfico7: Coeficiente de Gini¹⁶⁰



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT.

Sin embargo, dicho indicador ha registrado una tendencia a la baja a lo largo de los años, siendo más pronunciado en la zona rural. A pesar de esto de acuerdo con datos de OXFAM (2015), en el 2013 el 20% de la población más rica concentró el 48.4% de

¹⁵⁹ En materia de discapacidad es importante mencionar la dificultad de acceder a datos. La información oficial sobre el tema data del 2007 proveniente del VI Censo de Población y V de Vivienda. En mayo de 2015 se publicó la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (CONAIPD, 2015) sin embargo, no se logró acceder a un mayor detalle de la cobertura para la población discapacitada.

¹⁶⁰ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

la riqueza, mientras que el 20% más pobre tan solo recibió el 4.9%. Adicionalmente, en 2014 el número de millonarios aumentó de 150 a 160 personas, un incremento del 6.7% con respecto a 2013. Estas 160 personas acumulan una fortuna de 21.000 millones de dólares, equivalente al 87% del PIB para el 2013, de acuerdo con la citada fuente.

En cuanto a pobreza, El Salvador registra tasas importantes pero se verifican reducciones en los últimos años:

Tabla 21: Porcentaje de hogares según condición de pobreza.¹⁶¹

Años	Total nacional			
	Total	Pobreza extrema	Pobreza relativa	No pobres
2005	35,16	12,35	22,81	64,84
2006	30,73	9,55	21,18	69,27
2007	34,59	10,75	23,84	65,41
2008	39,95	12,4	27,55	60,05
2009	37,76	11,99	25,77	62,24
2010	36,48	11,17	25,31	63,52
2011	40,56	12,23	28,33	59,44
2012	34.5	8.9	25.6	65.5
2013	29.6	7.1	22.5	70.4
2014	31.8	7.6	24.3	68.15

Fuente: Elaboración propia retomando datos de la EHPM (2005-2014).

Por zona geográfica, el área rural registra la mayor proporción de hogares en condición de pobreza, siendo más pronunciada en el año 2011 donde alcanzó un poco más del 50%. La zona urbana en cambio, ese mismo año registró una reducción en la pobreza extrema obteniendo un 8.93%. No obstante, como se puede ver en la siguiente tabla también registró un incremento de la pobreza relativa pasando de 23,86% en el año 2010, a un 26.51% en el año 2011.

¹⁶¹ Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

Tabla 22: Porcentaje de hogares según condición de pobreza y zona geográfica.¹⁶²

Años	Zona Urbana				Zona Rural			
	Total	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa	No Pobres	Total	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa	No Pobres
2005	30,92	9,65	21,27	69,08	42,44	16,98	25,46	57,56
2006	27,74	7,99	19,75	72,26	37,77	12,19	23,58	64,23
2007	29,86	7,91	21,95	70,14	43,78	16,28	27,5	56,22
2008	35,68	10	25,68	64,32	48,99	17,47	31,52	51,01
2009	33,33	9,2	24,13	66,67	46,45	17,47	28,98	53,55
2010	32,96	9,1	23,86	67,04	43,2	15,12	28,08	56,8
2011	35,44	8,93	26,51	64,56	50,17	18,43	31,74	49,83
2012	29.9	6.5	23.4	70.1	43.3	13.6	29.8	56.7
2013	26.1	5.7	20.5	73.9	36.0	9.8	26.2	64
2014	28.5	5.7	22.8	71.5	37.9	10.9	27.0	62.1

Fuente: EHPM, varios años (2005-2014).

Las reducciones observadas en la pobreza y la desigualdad pueden ser explicadas por diversos factores. De acuerdo con Tejerina y Muñoz (2015), a nivel macroeconómico el efecto del crecimiento en los últimos 20 años ha sido pro pobre, predominantemente. Es decir, los ingresos de los hogares pobres crecieron más que los de los hogares ricos, con la excepción del periodo 1996-2000. Por otro lado, también han contribuido otros factores, entre ellos la reducción del tamaño de los hogares en alrededor de un miembro en promedio, la captación remesas y el incremento de 2,4 años de educación en promedio, lo que ha favorecido el retorno al incrementarse los ingresos de los hogares. Sin embargo, es de observar que los hogares más ricos se educaron más que los hogares más pobres, al igual que la captación de remesas que ha sido mayor en los hogares de mayores ingresos, según la fuente referida.

También identifican el efecto favorable de los PTMC sobre la reducción de la pobreza en el corto plazo. No obstante, de acuerdo con Castaneda et.al. (2015) éste

¹⁶² Periodo de datos disponibles al momento de la consulta a junio de 2016.

efecto es contrarrestado por el impacto regresivo de los impuestos indirectos cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal -después del pago de los impuestos indirectos-. Este resultado se explica básicamente debido a la baja cobertura de esta clase de programas y el tamaño relativamente pequeño de los beneficios monetarios otorgados, en contraste con la amplia cobertura que tienen los impuestos indirectos, que además de ser regresivos son pagados por todas las personas, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

4.2. PRINCIPALES HALLAZGOS

La desmercantilización de la fuerza de trabajo: Expresión de un régimen de bienestar informal.

La capacidad de las economías de absorber mano de obra y de emplearla en trabajos formales y de calidad es una dimensión fundamental que influye sobre el bienestar, puesto que no solo da cuenta de la calidad de vida de la población, sino también de la sostenibilidad de los sistemas de protección, al contar con sectores generadores de los recursos necesarios para que dichos sistemas brinden la protección que la población demanda. Sobre este mecanismo descansan en buena medida los sistemas de protección social de índole contributivo y según Esping-Andersen (1999), como ya se ha citado en el capítulo I, la mercantilización indicaría el grado en que el individuo depende del trabajo para su subsistencia.

En este aspecto, la evidencia recabada para el caso de El Salvador indica el registro de importantes fallas en el mercado para incorporar a la población a empleos suficientes y de condiciones laborales adecuadas. Desde esta perspectiva, el supuesto según el cual el mecanismo de mercado debiera generar condiciones para el manejo de riesgos sociales estaría fallando, y por tanto se esperaría que fuese compensado por el Estado con la introducción de derechos sociales, a fin de que la población pudiera vivir independientemente del mercado (Esping-Anderson, 1999), o bien por las familias, aspecto en el que se profundizará más adelante.

En cuanto al mercado, puede decirse que la falla se evidenciaría en primera instancia por el desempeño económico, donde se verifican crecimientos modestos (con

con una tasa de variación promedio del PIB de 1.08% para el período 2008-2014)¹⁶³ lo cual no permite dinamizar la economía lo suficiente como para generar empleos en el sector formal. La tasa de desempleo abierto (que ya se ha aclarado que presenta vicios metodológicos que subestiman la verdadera magnitud del problema) no da cuenta de lo anteriormente dicho, pues presenta una baja proporción y cierta estabilidad en dicha materia. No obstante, el verdadero problema del mercado laboral salvadoreño se evidencia en las cifras de subempleo e informalidad, que afectan en mayor medida a las mujeres y registran una mayor incidencia en la zona rural.

Adicionalmente la participación de las mujeres en el mercado laboral es inferior que la de los hombres y predominan en los sectores menos favorables de la economía. De acuerdo con Alvarenga (2001), en el país se ha dado una “feminización del empleo”, concentrándose especialmente en la industria manufacturera y servicios. Consecuentemente, la inserción laboral femenina en el sector formal se produce mayormente bajo condiciones precarias. Por ejemplo, en materia de remuneración y derechos laborales, el promedio de las mujeres insertas en la industria manufacturera “maquilas”, obtuvieron salarios de 73 USD quincenales (con descuentos), es decir por debajo del salario mínimo establecido para dicho sector que fue de 187.50 USD al mes.¹⁶⁴ Además, en dicho sector se registran diversas prácticas de violación a los derechos y garantías laborales, como el condicionamiento del salario al cumplimiento de metas, atrasos arbitrarios en los pagos, discriminación por afiliación sindical, violencia psicológica, entre otros (ORMUSA, 2012).

El precario panorama en el mercado laboral es actualmente una de las causas del masivo éxodo de la población salvadoreña hacia el exterior, principalmente hacia Estados Unidos. La emigración constituye una de las principales estrategias de los hogares para enfrentar la falla del mercado laboral del país. Esto explica la fuerte dependencia de las remesas que, como ya se ha sugerido en el capítulo II, hace que este sea uno de los rasgos que también ubican a El Salvador en la categoría de régimen de bienestar informal (Gough, 2013).

¹⁶³ De acuerdo con datos de la situación económica de El Salvador (Cabrera, 2015).

¹⁶⁴ El salario mínimo para la maquila aprobado por el Ministerio de Trabajo desde mayo de 2011 (ORMUSA, 2012).

La importancia de las remesas en relación al PIB es considerable, contribuyendo en 17% para el año 2015, según cifras del BCR. En términos absolutos las remesas han registrado una tendencia creciente. En consecuencia, no es la dinámica del mercado laboral interno lo que mantiene a flote la economía salvadoreña, sino más bien la dinámica de los mercados transnacionales, lo que queda demostrado con el importante peso que registran las remesas en el país.

La informalidad también se verifica en la participación de población “no tradicional” en actividades productivas, como lo es la población menor de 14 años y mayor de 65 años, que de alguna manera se insertan en diversas actividades económicas para garantizar su propia subsistencia o bien contribuir a la de su familia.

La problemática laboral repercute negativamente en el acceso de la población a los beneficios derivados de los sistemas contributivos. Por tanto, como se pudo verificar, una proporción importante de la población –un 65% de las personas ocupadas– queda excluida del sistema de seguro social y de las pensiones –en un 77% de la PEA-. Esto refuerza lo expuesto por Filgueira (1998), quien cataloga el sistema de prestaciones sociales salvadoreño como “excluyente”.

En resumen, puede afirmarse que el mercado laboral salvadoreño se caracteriza por los siguientes rasgos: por un lado, los empleos que se generan son en su mayoría de baja cualificación y se encuentran suscritos en sectores vinculados con la inversión extranjera, donde prima la flexibilidad de las condiciones laborales como incentivo para la atracción de inversión en menoscabo de la calidad de los empleos. Este aspecto explica que, aunque se trate de empleos formales, contienen escasas garantías laborales y retributivas. Por otro lado, predomina un importante sector de la población que no logra insertarse en el mercado laboral y, en consecuencia, realizan actividades productivas en el sector informal, quedando con ello fuera de los beneficios sociales de índole contributivo.

Finalmente, se observa una dinámica que demuestra que la división sexual del trabajo también predomina en la esfera productiva, ya que las mujeres se concentran en los sectores que demandan tareas tradicionalmente “femeninas” -industria manufacturera y cuidados, por ejemplo-, mientras que los hombres por su parte, aunque sufren en mayor medida el problema de desempleo, cuando logran insertarse lo hacen en mejores condiciones laborales en mayor proporción que las mujeres.

Grado de desmercantilización del bienestar.

Una adecuada reasignación de los recursos por medio de las políticas públicas permite que la población disponga de beneficios y prestaciones sociales independientemente de su capacidad económica. Esto es particularmente importante en países donde los niveles de pobreza son considerables, ya que permitiría que dicha población tenga acceso a los beneficios al margen del intercambio mercantil. Desde la perspectiva de género también resulta fundamental puesto que, como ya se ha expresado en el capítulo II, el inadecuado desempeño del Estado en la provisión de servicios sociales se traduce en una demanda del trabajo no remunerado de las mujeres, tal y como sucedió con los recortes de gasto social que se implementaron en la región con las medidas neoliberales, situación que incluso las mismas organizaciones internacionales reconocieron, tal y como se constató en el capítulo II.

Las cifras de gasto social que indicarían hasta qué punto el Estado asume y compensa las fallas del mercado muestra en términos globales un incremento de su participación sobre el PIB. Ya se observó en los indicadores considerados una tendencia creciente. No obstante, llama la atención que las remesas familiares, con una proporción del 17% en relación al PIB para el 2015, tienen un peso mayor que el gasto público social. Esto no solo refuerza los argumentos que señalan la importancia de las remesas para las familias antes las fallas del mercado, también lleva a plantear su importancia si se compara con el peso del gasto social en relación al PIB (un 15.1% para el 2013).

Por sectores, destaca el gasto privado en salud, que al depender de la capacidad de pago de cada hogar, son una de las formas menos justas de financiar la salud. La población queda expuesta a distintos grados de vulnerabilidad según la magnitud del gasto de bolsillo y la capacidad de gasto del hogar (CEPAL, 2013). Sobre este aspecto, aunque el país registra un 7.1% de dicho gasto sobre el gasto disponible, no significa que sea un dato alentador puesto que también es de considerar que incluso pueden darse casos de personas que se abstengan de incurrir en dicho gasto y por ende se priven de acceder a dicho servicio ante la falta de recursos.

En suma, pareciera que se han dado avances (según el desempeño de los indicadores analizados) en la asignación de recursos hacia el área social en los últimos años. No obstante, habría que relativizar dichos logros de acuerdo con los retos que plantea el panorama laboral del país. Asimismo, como se verá en el siguiente apartado,

también algunas prestaciones sociales vinculadas con el cuidado permanecen restringidas al ámbito privado, debido a la debilidad de la oferta pública que afectaría en la desmercantilización.

Grado de desfamiliarización del bienestar: Expresión del carácter feminizado del cuidado.

La familiarización y su contraparte la desfamiliarización, son aspectos que denotan el grado en que las familias actúan en la generación de bienestar. Su magnitud depende a su vez de la mercantilización del bienestar o de su desmercantilización, en la medida que esto determina la forma en la que se organizan los hogares para suplir los cuidados y prestaciones que no pueden obtener mediante el sistema prestaciones sociales o bien, mediante el intercambio mercantil ante la falta de recursos económicos que les permitan contar con recursos para contratar servicios privados.

No es un tema nuevo afirmar que El Salvador es un país familiarista. Se ha verificado ya en diversos estudios, como se ha podido ver en el capítulo II. Pero también la evidencia provista en este capítulo lleva a reforzarlo. En primera instancia, de acuerdo a la información recabada se observa una débil mercantilización de la fuerza de trabajo, pero también una débil desmercantilización de bienestar; no obstante, ésta última queda mayormente evidenciada si a los datos del apartado anterior se añaden los correspondientes a diversos aspectos de la demanda y la oferta de cuidado.

Los diversos indicadores del cuidado en general, dan cuenta de una demanda efectiva y potencial. En esta materia se ha visto que existe una demanda potencial de cuidados que parece agudizarse con la tendencia al incremento de la población de adultos mayores de 60 años y la tendencia del índice de envejecimiento (ambos indicadores al alza). Esta realidad resulta apremiante, considerando el comportamiento del mercado laboral salvadoreño, que según se ha visto excluye a buena parte de esta población. Por tanto puede afirmarse que se avecina un problema considerable para dicha población, que previsiblemente quedaría desprotegida en una proporción mayor de la que actualmente se registra.

Frente a los indicadores de demanda se observan indicadores de oferta deficientes. En este sentido se registran bajas coberturas y escasa disposición de servicios para la atención a la primera infancia y a menores de 12 años, principalmente

en educación inicial (de 0 a 3 años de edad) y parvularia (de 4 a 6 años de edad); esto ocurre también en materia de los servicios para la población adulta mayor. De igual manera, en materia de discapacidad (por diversas causas) se registra el mismo comportamiento. En consecuencia se observa un predominio relativo en la provisión privada de dichos servicios, principalmente en materia de cuidados para la población mayor de 65 años, así como para la población de 0 a 3 años (educación inicial) y para la población de 4 a 6 años de edad (educación parvularia, que asisten a centros con jornada completa).

En este panorama de déficit de oferta pública se configura una provisión privada de dichos servicios. Un indicador proxy de esto lo constituye la proporción de la población urbana que trabaja en servicio doméstico. Dicho indicador, por un lado, expresaría en qué proporción las familias remuneran actividades que tradicionalmente han quedado en la esfera doméstica formando parte del trabajo no remunerado; por otro lado, su composición podría indicar también la división sexual del trabajo y la forma en la que transcurre de la esfera doméstica a la esfera de mercado.

En estos aspectos el país da muestra de una baja participación de la población urbana que se dedica a empleo doméstico en relación al total: 8.5 % mujeres 0.6% hombres para el año 2014, según datos de CEPAL. No obstante, destaca el predominio de las mujeres en dicha actividad, confirmando lo planteado originalmente. De hecho, la participación de los hombres en esta actividad es prácticamente nula. Asimismo es de recordar que este sector es uno de los que registran las peores condiciones laborales y se caracteriza por la desprotección más absoluta (Martínez y Marroquín, 2015; Salvador, 2015).

El mismo comportamiento se observa en el indicador de la proporción de la población ocupada urbana que participa en actividades “familiares y/o no remuneradas”, lo que en definitiva deja en evidencia el predominio de la división sexual del trabajo en este tipo de actividades, tanto en la esfera pública como en la privada.

El hecho que las mujeres se vinculen especialmente con las actividades de domésticas y de cuidados puede representar una amenaza para su inserción en actividades remuneradas del sector formal. Esto se constata a través del indicador “trabajadoras inactivas y trabajadores inactivos que declaran como motivo de su inactividad las tareas domésticas de cuidado y labores domésticas”, en donde un 67.7%

de mujeres manifestaron esta causa como factor de su permanencia fuera del mercado, mientras que apenas un 4.8% de los hombres mencionó la misma causa (EHPM, 2013).

La preferencia por mantener a las mujeres vinculadas con las actividades de cuidados se verifica también en las disposiciones especiales referidas a la maternidad. Mientras a las madres cotizantes se les garantiza un permiso de tres meses, a los padres únicamente se les permiten 3 días desde marzo de 2013.

En definitiva, este panorama pone en entredicho el avance de en la desmercantilización que parecieran mostrar los indicadores seleccionados para analizar dicha dimensión. Pues como se ha visto, al analizar los indicadores de la oferta de cuidados se observa un importante déficit que propiciaría la centralidad de las familias para la provisión de los mismos, o bien, la provisión a través de servicios privados. En ambas esferas -pública y privada- predominan las mujeres en la provisión de dichos cuidados.

Desempeño del régimen

Como ya se ha verificado, en El Salvador el mecanismo de mercado contiene serias debilidades que exponen a la población a diversos riesgos sociales. Esto es más pronunciado en las zonas rurales donde se concentran las mayores tasas de pobreza e informalidad y consecuentemente donde proliferan las estrategias informales para la sobrevivencia, dado que además existe una menor capacidad para la desmercantilización de bienestar.

No obstante, en general en el régimen de bienestar salvadoreño destacan las reducciones tanto de la pobreza como de la desigualdad, indicando un desempeño favorable en ambas dimensiones. Sin embargo, es de considerar que, al tratarse de un régimen de bienestar informal, parte de dicho logro obedece a la aportación de las remesas, como ya se ha visto. También se atribuye, entre otros factores, a los incrementos del gasto social y a los PTMC, éste último especialmente por sus efectos de corto plazo. Sin embargo, en términos netos se descarta la contribución de dichos programas si se analiza el efecto pos fiscal -después del pago de los impuestos indirectos-, debido a las bajas cuantías de las asignaciones que son superadas por el impacto regresivo de los impuestos indirectos.

4.3. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Del análisis llevado a cabo en este capítulo merece resaltar que el panorama del régimen de bienestar en El Salvador da muestras evidentes de la incapacidad de la economía para generar condiciones que permitan que buena parte de la población acceda a los beneficios derivados de su participación en el mercado laboral. Es así como se explica el elevado porcentaje de población que no accede a empleos formales, y con ello, queda excluida de los beneficios de protección derivados. Si a esto se suma el hecho de que en el país el esquema de protección contributivo se encuentra debilitado, no extraña el hecho de que buena parte de esta población deba recurrir a otros medios de protección social, no necesariamente formales -es decir, provistos por las familias u otros sectores- o bien, quede sujeta a medidas de corte no contributivo.

En este contexto, los PTMC adquieren especial relevancia como medida orientada a la población que queda fuera de los beneficios del mercado. No obstante, como se verá en el siguiente capítulo dicho programa deja sin atender el problema estructural del mercado laboral y la incapacidad de la economía para adoptar modelos de protección social más amplios. Esto resulta paradójico considerando que los programas tienen como finalidad cortocircuitar el círculo de la pobreza, mediante la formación de capital humano. No obstante, se observa la incapacidad de la economía para la generación de empleos formales, con lo cual de alguna forma se coartarían los objetivos de largo plazo de dicho programa, relativo a la superación de la pobreza mediante la realización del capital acumulado.

Por tanto, se presenta un panorama donde la desmercantilización de la fuerza de trabajo es débil al igual que la desmercantilización del bienestar -esta última en menor medida como se puede verificar con los indicadores de gasto analizados-. En contraposición, y en parte como consecuencia, también se generan las condiciones que refuerzan la familiarización, para suplir también las fallas del mercado y del Estado. No obstante, aunque escapa del objetivo de esta investigación, también se plantea la duda sobre hasta qué punto las familias asumen dichas fallas. Incluso podría darse el caso en que también las familias fallen dejando desprotegidas a ciertas poblaciones. En este sentido, asumir un enfoque en el cual los riesgos sociales sean confiados a las familias, no garantiza que estos sean asumidos por ellas en totalidad. Este riesgo es particularmente elevado en el caso de familias pobres que, mientras siguen estando en

condiciones de pobreza y marginadas del mecanismo de mercado, difícilmente dispondrán de los recursos adecuados para enfrentar adecuadamente los riesgos sociales a los que se enfrentan.

En este marco, en términos globales se ha verificado el rol determinante del género en cada una de las dimensiones abordadas. Por un lado, se verifica el hecho de que los servicios de cuidado y domésticos se encuentren fuertemente determinados por la división sexual del trabajo tanto en el mercado (con la segregación ocupacional y la inserción de las mujeres en sectores menos favorables), como en los hogares (con el cuidado y los servicios asumidos en mayor magnitud por las mujeres), y en las disposiciones institucionales (por ejemplo, con las preferencias hacia las mujeres al otorgarles de forma exclusiva los permisos de maternidad, y negar ese derecho a los padres). En consecuencia, la informalidad del ámbito laboral y la fuerte presencia de la división sexual del trabajo respecto al trabajo reproductivo, llevan a confirmar el decisivo peso de las relaciones de género en la sociedad salvadoreña. Estos aspectos permiten coincidir con las críticas hechas por diversas investigadoras, ya citadas, a la forma en la que el género define cada una de las dimensiones analizadas. En el marco de la desmercantilización de la fuerza de trabajo, la desmercantilización del bienestar y la desfamiliarización.

En definitiva, la suma de las dimensiones analizadas lleva a ubicar a CS en un régimen de bienestar que debido a sus fallos en la relación Estado-mercado, hace necesario recurrir al protagonismo de otras fuentes de bienestar, entre ellas la familia. Si bien dichos programas contribuyen a desmercantilizar, de cierta forma, el bienestar de la población que queda fuera de los beneficios contributivos, puede decirse que se tratan de programas que socavan el carácter familiarista y el papel de las mujeres en la provisión del bienestar. Características presentes en el régimen de bienestar como se ha visto. Por tanto, pudieran afectar la mercantilización de la fuerza de trabajo de éstas, al requerir de su disponibilidad de tiempo para el logro de los objetivos del programa.

En este marco, en el siguiente capítulo se analiza el contenido de dicho programa con la finalidad de disponer de evidencia para estas afirmaciones. Además, para identificar las desigualdades de género promovidas por el mismo.

Capítulo V: COMUNIDADES SOLIDARIAS: GRADOS Y DIMENSIONES DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO

Como ya se ha visto, la literatura especializada coincide en señalar la debilidad del régimen de bienestar salvadoreño. Así, mientras Filgueira (1998) ubica a El Salvador como uno de los países con régimen de bienestar excluyente, Huber y Stephen (2005) y también Pribble (2008), lo catalogan como uno de los menos exitosos, principalmente en materia de combate a la pobreza. En la misma línea, Gough y Wood (2004) y Gough (2013), así como Barrientos (2004, 2009) lo definen como un régimen de bienestar informal.

En este marco, el análisis del programa implementado en el país adquiere relevancia, pues se trata de un programa que responde a los fallos del régimen de bienestar y a la vez, se configura como una de las principales apuestas en el marco del sistema de protección social de El Salvador. Destaca que, a pesar de su contribución para aliviar los fallos registrados en el régimen de bienestar, sus logros se hacen sobre la base de fomentar diversas desigualdades de género, especialmente por la lógica “maternalista” en la que se fundamenta su componente de “capital humano”.

Para llegar a estos hallazgos, en primera instancia se hace una presentación de los antecedentes y contenido actual de dicho programa y posteriormente se realiza un análisis del mismo mediante la aplicación de la herramienta analítica contenida en el apartado metodológico.

5.1 ANTECEDENTES: EL PROGRAMA “RED SOLIDARIA”

En El Salvador, los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) surgen en el marco del plan denominado “País Seguro”. Ocurre bajo la presidencia de Elías Antonio Saca, representante del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), durante el periodo presidencial 2004-2009. Dicho plan incorporó a su vez el programa “Oportunidades”,¹⁶⁵ cuya finalidad consistió en la creación de una red de seguridad social para la población más vulnerable del país, de

¹⁶⁵ No debe confundirse dicho plan con el PTMC de México del mismo nombre.

forma que diferentes servicios sociales (como la atención educativa, en salud, proyectos para jóvenes y financiamiento de iniciativas microeconómicas) estuvieran vinculados (Gobierno de El Salvador, 2005).

En este contexto surge “Red Solidaria” como uno de los programas contenidos en “Oportunidades”. Fue el primero de su tipo en el país y básicamente fue promovido con la idea de constituir un *“aporte subsidiario del Estado a las familias rurales en extrema pobreza a través de las madres, a fin de contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre”* (Gobierno de El Salvador, 2005, p.3.).

Con este planteamiento, el programa comenzó a operar en el segundo semestre del año 2005, y surgió como una intervención focalizada con la idea de maximizar el uso de los recursos y capacidades del mismo. En consecuencia, la población meta de dicho programa se definió mediante un proceso de focalización territorial y de recursos, para lo cual se diseñó un mapa de pobreza con la finalidad de ubicar la distribución de la pobreza a lo largo del país y ordenarla en distintos niveles respecto de la línea de pobreza extrema. Posteriormente se procedió al ordenamiento de los municipios al interior de cada grupo (según condición de pobreza), con la finalidad de identificar el orden de prioridad. Para ello se formuló un Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM), que permitió obtener los conglomerados de las familias más pobres dentro de cada nivel de pobreza extrema, de acuerdo con su nivel de carencias y limitaciones de acceso a los servicios sociales básicos.¹⁶⁶ Se realizó asimismo un censo de la población beneficiaria potencial, con lo que finalmente “Red Solidaria” acogió como población meta los hogares ubicados en los dos niveles más agudos de pobreza extrema (pobreza extrema alta y pobreza extrema severa), totalizando una población beneficiaria de 100 mil familias (Gobierno de El Salvador, 2005; Feitosa, 2008).

En este contexto se implementa “Red Solidaria”, con el objetivo general de mejorar integralmente las condiciones de vida de las familias rurales en situación de pobreza extrema, mediante la ampliación de sus oportunidades y el otorgamiento de los recursos necesarios para el acceso a la red de servicios sociales básicos; principalmente en materia de nutrición, salud, educación básica, vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales. Adicionalmente, mediante el acceso a programas de

¹⁶⁶Medido en tres dimensiones básicas: Relación entre ingresos y brecha de pobreza, relación entre carencia educativa, inasistencia escolar y tasa de analfabetismo y la relación de entre carencias en vivienda, de acceso a agua por cañería, a electricidad, etc. (Gobierno de El Salvador, 2005).

desarrollo productivo y microcrédito para contribuir a potenciar sus capacidades (Gobierno de El Salvador, 2005). Con este propósito se definieron tres ejes de intervención que se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 23: Ejes de intervención de “Red Solidaria.”

Ejes de intervención y propósitos	Componentes
Red solidaria a las familias Es el conjunto de acciones focalizadas a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza en los municipios priorizados e incluye transferencias monetarias condicionadas a la madre del hogar, capacitaciones y corresponsabilidades.	Salud básica Nutrición Educación básica Seguridad ciudadana Capacitaciones
Red de servicios básicos Busca fortalecer la oferta de servicios básicos en educación, salud y nutrición. Incluye un componente de infraestructura básica y compromiso de dotar de servicios de agua, alumbrado y saneamiento básico a las escuelas, unidades y casas de salud y a la comunidad.	Acceso a agua y saneamiento Electrificación rural y caminos rurales
Red de sostenibilidad a las familias Es el conjunto de proyectos productivos y microcrédito, como herramienta clave para apoyar a los pequeños agricultores para diversificar sus fuentes de ingreso, mejorar su seguridad alimentaria y aumentar la productividad, así como la gestión ambiental	Proyectos productivos y de capacitación agrícola Microcréditos

Fuente: Elaboración propia, a partir de Gobierno de El Salvador (2005).

En este marco, el eje “Red Solidaria a las familias” constituyó el pilar principal del programa y consistió en un apoyo directo a la familia con transferencias condicionadas durante un período de 3 años. Para ello se diseñaron diversos bonos de ayuda con el fin de estimular la salud y la educación. Los montos de dichas ayudas fueron de 15 USD mensuales (bono de salud y bono de educación) y de 20 USD mensuales para el caso de las familias que tuvieran derecho a ambos.¹⁶⁷ Dichos bonos eran entregados a las madres como principales receptoras. En consecuencia, las mismas debían suscribir un convenio de corresponsabilidad aceptando integrarse

¹⁶⁷ Se estableció un límite de 20 USD para las familias que percibían ambos bonos (salud y educación), por ejemplo, 10 USD al mes por cada uno, totalizando un máximo de 20 USD por familia (Feitosa, 2008).

“voluntariamente” a participar en el programa y con ello se comprometían a una serie de actividades, que se detallan a continuación:

Tabla 24: Corresponsabilidades de “Red Solidaria a la Familia”.

La Familia se compromete a:	El Estado se compromete a:
<ul style="list-style-type: none"> - Aceptar y firmar voluntariamente un convenio, la madre o padre de familia o persona encargada. - La mujer la principal beneficiaria y administradora. - Cumplir con el protocolo básico de salud preventiva. - Participar en cursos de capacitación (sobre salud, educación, higiene, violencia intrafamiliar y niñez en riesgo). - Matricular a las hijas e hijos en edad parvularia a sexto grado. - Participar en el desarrollo comunitario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acompañar a las familias beneficiarias - Programas nutricionales para la población de 0 a 5 años y embarazadas. - Proveer el protocolo básico de salud - Becas escolares de parvularia a sexto grado. - Cursos de capacitación para la vida. - Facilitar la obtención de documentación de identificación personal. - Mejorar la red de servicios sociales básicos.

Fuente: Gobierno de El Salvador, 2005.

De dichas corresponsabilidades destacan especialmente las “capacitaciones” dirigidas a las madres, pues explícitamente fueron concebidas con la idea de otorgarle a las madres el conocimiento y herramientas necesarias para asumir de forma “*más activa su rol en las decisiones individuales y familiares, en materia de salud y bienestar de la familia*” (Gobierno de El Salvador, 2005, p.33).

El programa así diseñado, fue exitoso en varios de sus objetivos. De acuerdo con la evaluación IFPRI-FUSADES (2010) se verificaron impactos positivos en todos los tipos de indicadores principales. En educación, disminuyó la tasa de repetición en primer grado (en 5.3 puntos porcentuales) y aumentó la matrícula en la escuela de la población entre 7 y 12 años (en 4 puntos porcentuales), principalmente porque se logró que dicha población entrara a la escuela a una menor edad. En salud, el programa redujo (en 4 puntos porcentuales) la prevalencia de diarrea entre la población de menores de 5 años e incrementó (en 13.1 puntos porcentuales) la proporción de partos atendidos por personal calificado. En relación con el ingreso, también se encontró un impacto positivo (con un incremento de alrededor de 19 puntos porcentuales). Finalmente, en relación con los impactos denominados “complementarios” (referidos a la combinación de las

transferencias con la provisión de agua y saneamiento básico), también se encontraron resultados positivos, dado que el uso de los servicios básicos disminuyó (entre 6.0 y 6.3 puntos porcentuales) el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con diarrea.

Debido a lo anterior, a pesar que para el año 2009 finalizó el período presidencial del partido de derecha (ARENA), el programa continuó bajo el partido de izquierda Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En este nuevo marco el programa, y específicamente el componente vinculado con el capital humano, preservaron buena parte de los elementos antes descritos. No obstante, también se definió un nuevo enfoque y se establecieron nuevos alcances como se verá a continuación.

5.2. COMUNIDADES SOLIDARIAS EN EL MARCO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL

Con la nueva gestión presidencial iniciada a mediados del 2009, el programa pasa a denominarse Comunidades Solidarias (CS) y se integra al plan quinquenal del periodo presidencial 2009-2014. En este marco adquiere una nueva orientación dado que se incorpora dentro del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) que, de acuerdo con la versión oficial (Gobierno de El Salvador, 2010), habría sido inspirado bajo un enfoque de derechos, de ciclo de vida, protección social y equidad de género, acompañado de una estrategia de desarrollo territorial.

Desde esta perspectiva se intentaría dar un giro en la orientación de la política social, al asumir una visión holística con la finalidad de garantizar a toda la población, en especial a la población empobrecida y excluida, un piso social básico de bienestar a través de la puesta en marcha de políticas y programas específicos contenidos en dicho sistema. Paralelamente se reconocería la exposición de las personas a innumerables riesgos durante toda la vida -período prenatal, primera infancia, niñez, adolescencia, juventud, edad adulta y vejez-; por tanto, dentro del SPSU se incorporarían diversas medidas para variados tipos de riesgo, focalizando varios programas en los territorios priorizados por el programa CS, a fin de propiciar dicha vinculación (Gobierno de El Salvador, 2010; Pando, Oostra y Flores; 2014).

En este contexto CS pasaría a ser una de las apuestas estratégicas contenidas en el SPSU que, a su vez, integraría como ejes transversales: La equidad de género, la inclusión social, la seguridad social, la participación comunitaria y el desarrollo local

(Rivera, 2016). En este marco CS se presenta como una intervención de desarrollo integral que buscaría ampliar las capacidades básicas e igualar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades que se encuentran en condición de pobreza y exclusión social en asentamientos rurales y urbanos (Gobierno de El Salvador, 2010).

Bajo estos lineamientos el programa ha continuado siendo focalizado a la población más pobre. Sin embargo, la diferencia fundamental respecto a la versión original del programa ha sido la ampliación hacia la zona urbana, pues con “Red Solidaria” únicamente se atendía a la zona rural, como se pudo observar en el apartado anterior. Por tanto, en este nuevo escenario, para realizar la focalización se realizaron procesos separados según zona. En el caso del área rural se aplicó nuevamente el mapa de pobreza y el orden de entrada de los municipios fue establecido de acuerdo con el IIMM. Posteriormente se identificaron los hogares con mayores niveles de pobreza y carencias y se aplicaron criterios de elegibilidad en función de cada componente para la selección de los hogares. Con este método se focalizaron 100 municipios para la intervención. En el caso de la zona urbana se elaboró el mapa de pobreza urbana que consideró la selección de los municipios tomando como unidad de intervención los asentamientos urbanos precarios, que fueron seleccionados según las condiciones de vida de su población.¹⁶⁸ En total 25 municipios fueron focalizados con este método¹⁶⁹ (Gobierno de El Salvador, 2012).

Con estas variaciones, de acuerdo con la postura oficial para cada zona geográfica, se incorporan medidas acordes al perfil de pobreza de cada una, es decir, según zona urbana o rural (Gobierno de El Salvador, 2012). Así se distinguen las variantes del programa, siendo una de ellas Comunidades Solidarias Rurales (CSR) y otra Comunidades Solidarias Urbanas (CSU). De ambas, la primera mantiene básicamente los ejes del programa original “Red Solidaria” (capital humano; servicios básicos; generación de ingreso). Sin embargo, incorpora como elemento novedoso el componente de gestión territorial. Además, dentro de cada uno de los ejes, se consideran

¹⁶⁸ Definidos como aglomeraciones espaciales de viviendas que presentan condiciones de precariedad en sus materiales estructurales de construcción o en relación con los servicios urbanos básicos a los que acceden (Gobierno de El Salvador, 2012).

¹⁶⁹ Algunas intervenciones no se desarrollan en los 25 municipios y otras trascienden los asentamientos y se desarrollan en todo el municipio.

nuevos componentes y acciones específicas según se trate de área rural o urbana, como se verá a continuación.

5.2.1. Ejes y componentes de Comunidades Solidarias Rurales:

En este ámbito se define como objetivo del programa contribuir a mejorar de forma integral las condiciones de vida y el ejercicio de ciudadanía de las familias y comunidades en situación de extrema pobreza que viven en los 100 municipios de mayor pobreza rural (Gobierno de El Salvador, 2012). En tal sentido contiene medidas de corte universal para el mejoramiento de la oferta de servicios básicos y de salud (vinculadas a estrategias más amplias que el programa)¹⁷⁰ así como medidas de incentivo de la demanda de dichos servicios, por medio de la transferencia monetaria (Gobierno de El Salvador, 2010). Por tanto, sus ejes y componentes se detallan a continuación:

Tabla 25: Ejes y componentes de CSR¹⁷¹

1.Capital Humano
1.Bonos a la educación y salud
2. Oferta de Salud y Educación
3. Programa Nuestros Mayores Derechos.
2. Servicios Básicos
1. Infraestructura social básica
2. Infraestructura estratégica.
3. Generación de Ingresos
1. Fomento de las capacidades productivas de las familias
2. Promoción de la empleabilidad
3. Fortalecimiento de capacidades local para la producción.
4. Gestión Territorial
1. Fortalecimiento institucional municipal
2. Fomento de la participación ciudadana

Fuente: Pando et. al (2014).

El eje 1, denominado “capital humano”, se asocia predominantemente con medidas de “incentivo a la demanda”; en este sentido, incorpora en su componente 1 los

¹⁷⁰ Contenidas en SPSU.

¹⁷¹ Ampliación del contenido de cada componente en el Anexo 2.

bonos de carácter condicional en materia de salud y educación, así como también en el componente 3 incorpora el programa “Nuestros mayores derechos”,¹⁷² dirigido a las personas adultas mayores de 60 años que residen en los 100 municipios beneficiarios. En este último, es de aclarar que la pensión no contributiva de carácter no condicional que se contempla, únicamente se asigna a la población de 70 años o mayor de dicha edad, que adicionalmente no percibe ningún otro ingreso (Gobierno de El Salvador, 2012).

De los bonos de carácter condicional -salud y educación-puede mencionarse que tienen como objetivo promover el acceso a la salud tanto de la población menor de cinco años, como de las mujeres embarazadas y la población lactante; adicionalmente, la asistencia, permanencia y finalización de la primaria para menores de 18 años. En este sentido, uno de los criterios para la asignación es que se trate de familias con integrantes que reúnan estas características (no excluyentes una de la otra, de tal forma que un mismo hogar puede percibir varios bonos; sin embargo, se impone como límite máximo 20 USD, es decir 10 USD para cada bono, cuando la cuantía normal para cada uno es de 15 USD). Los bonos se entregan a las madres a cambio de una serie de condicionalidades, siendo alguna de ellas la entrega del protocolo básico preventivo de salud materno infantil y su cumplimiento, la asistencia a controles de crecimiento, la asistencia a vacunación y controles preventivos y post natales (Gobierno de El Salvador, 2012).

En materia de educación se incorporan también obligaciones como matricular a las hijas e hijos en edad parvularia hasta sexto grado y asegurar su asistencia regular a la escuela. Además, igual que en su versión original el programa incorpora capacitaciones en el marco de las corresponsabilidades y mantiene como ejes transversales la equidad de género, los derechos de los niños, las niñas y adolescentes y la diversidad cultural. No obstante, en CSR las temáticas son más extensas¹⁷³ y se enfatiza en que dichas capacitaciones serán orientadas a las madres jefas de hogar y la persona responsable que ha firmado el convenio (Gobierno de El Salvador, 2012; FISDL, 2009).

Por otro lado, en el eje 1, componente 2 “oferta de salud y educación”, se incorporan medidas que, a su vez, se corresponden con una estrategia más amplia que el

¹⁷² Ampliación de contenido en el Anexo 3.

¹⁷³ Ver detalle en el Anexo 4.

propio CS. En este sentido, aunque se incorpora como un componente del mismo, en realidad se trata de una estrategia liderada en materia de salud por el Ministerio de Salud, en el marco de la estrategia de “Atención Primaria en Salud Integral” vinculada a la reforma de dicho sector; y otro lado, en materia de educación, en el marco del programa “Vamos a la Escuela 2009-2014”, liderado por el Ministerio de Educación. En consecuencia, en materia de salud, con la reforma los municipios de CSR se han visto favorecidos, pues se ha promovido la presencia de unidades de salud primaria y especializada que ofrecen un servicio gratuito, pues la idea de la reforma ha sido acercar la oferta a la demanda por medio de la creación de “Equipos Comunitarios de Salud” (ECOS), compuestos de variados especialistas en salud. Esto incluso ha llevado a cuestionar la pertinencia de continuar o no con la asignación del bono de salud, dado que el objetivo de este era compensar el coste de oportunidad de la población para acercarse a la oferta de salud; no obstante, con el modelo actual, si la población no asiste a los ECOS el personal médico realiza visitas domiciliarias. Por tanto, se afirma que la reforma ha sido exitosa en materia del mejoramiento de la cobertura de salud y más exitosa y universal que el programa de transferencia (Pando *et al.*, 2014).

En materia de educación, en el país se ha implementado una estrategia para mejorar el acceso a la educación básica y, en este sentido, se ha implementado el programa de “Dotación Escolar”¹⁷⁴ así como el programa “Nutrición Escolar”,¹⁷⁵ ambos forman parte del SPSU y se encontrarían vinculados con CSR, que además incorporaría en este componente medidas de alfabetización, capacitación docente, etc. (Pando *et al.*, 2014; Rivera, 2016). Del resto de ejes contenidos en CSR (servicios básicos, gestión de ingresos y gestión territorial)¹⁷⁶, destaca que el eje 3 “generación de ingresos” no ha sido implementado (Pando *et al.*, 2014).

En síntesis, se verifica que en el que CSR ha mantenido básicamente la orientación del eje capital humano de “Red Solidaria”. No obstante, se observa una ampliación de su alcance en materia de salud y educación, así como de la atención a otras poblaciones como son las personas adultas mayores.

¹⁷⁴ Que consiste en la entrega anual de dos uniformes, un par de zapatos y un paquete básico de útiles escolares al 100 % de los estudiantes del sistema educativo público de los niveles de educación parvularia y básica.

¹⁷⁵ Que consiste en la entrega de raciones semanales a los estudiantes del sistema público.

¹⁷⁶ Detalle en el Anexo 2.

5.2.2. Ejes y componentes de Comunidades Solidarias Urbanas:

En este ámbito se define como objetivo del programa mejorar las condiciones de vida y también el ejercicio ciudadano de la población en situación de pobreza y exclusión social ubicadas en las zonas urbanas y particularmente en los asentamientos de precariedad extrema y alta (Gobierno de El Salvador, 2012). En tal sentido, también incorpora medidas de oferta y de demanda, cuyos ejes y componentes se detallan a continuación:

Tabla 26: Ejes y componentes de CSU¹⁷⁷

1.Capital Humano
1. Bonos a la educación. 2. Atención integral a la primera infancia. 3. Programa nuestros mayores derechos. 4. Oferta de nutrición y salud. 5. Prevención social de la violencia.
2. Servicios Básicos
1. Mejoramiento integral de los asentamientos urbanos precarios. 2. Agua potable y saneamiento básico
3. Generación de Ingresos
1. Programa de ayuda temporal al ingreso (PATI). 2. Intermediación laboral. 3. Emprendimiento. 4. Promoción del empleo intensivo de la obra pública.
4. Gestión Territorial
1. Fortalecimiento institucional Municipal. 2. Fomento de la participación ciudadana. 3. Gestión comunitaria de riesgos ambientales.

Fuente: Pando et al. (2014).

En este caso, en el Eje 1 “capital humano”, en el componente 1, y a diferencia de CSR, únicamente se incorporan bonos al estudio, pero en este caso no se trata de ayudas por familia, sino por estudiante. En consecuencia, no se impone límite, y el monto para una familia de varias hermanas o hermanos puede ser relativamente representativo. Se trata de un bono de periodicidad mensual, al que se adiciona un monto específico al terminar el bachillerato, tal como se detalla a continuación:

¹⁷⁷ Ampliación de contenido en el Anexo 5.

Tabla 27: Composición del bono de educación en CSU.

Nivel educativo	Tercer ciclo			Bachillerato General				Bachillerato Técnico					
	7	8	9	Hombres		Mujeres		Hombres			Mujeres		
				1	2	1	2	1	2	3	1	2	3
Rango de edad	13-15	14-16	15-17	16-19	17-21	16-19	17-21	16-19	17-21	18-21	16-19	17-21	18-21
Bono por estudiante USD.	12	14	16	18	20	28	30	24	26	26	34	36	36
Bono alumnos (as) con discapacidad (0 a 21 años) USD							10 adicionales al bono transporte						
Bono alumnas embarazadas y/o madres adolescentes (16 a 21 años) USD							10 adicionales al bono transporte						
Incentivo finalización bachillerato (bono único) USD							250 al finalizar el bachillerato						

Fuente: Pando et al. (2014).

Como se observa, para la asignación del bono también se incorporan distinciones según sexo siendo relativamente superior el monto del bono entregado a las mujeres a fin de promover acciones positivas hacia ellas. Además, se incorporan incentivos adicionales a mujeres que cursen bachillerato (límite 21 años de edad) e incentivos para el reingreso a mujeres madres adolescentes menores de 21 años que, por causa de maternidad, dejaron los estudios. Se afirma que el monto de los bonos se define en consideración al costo medio de transporte que han de asumir las familias para la asistencia regular de hijas e hijos a la escuela, y también respondería al costo de oportunidad de estudiar, considerando los condicionantes de género y de exclusión social. Además, a diferencia de CSR, en CSU la titularidad de firma la tiene la madre o principal responsable, pero es únicamente a efectos legales, puesto quien recibe el bono y se responsabiliza de cumplir las condicionalidades es la estudiante o el estudiante, para fomentar su responsabilidad personal (Gobierno de El Salvador, 2012).

En CSU, específicamente en el eje de “capital humano”, se identifican además componentes adicionales que no son contemplados en CSR. Entre ellos se encuentran el componente 2, referido a “atención integral a la primera infancia”, el componente 4 (“oferta de nutrición y salud”) y el componente 5 (“prevención social de la violencia”).¹⁷⁸

En relación con el componente 2, “atención integral a la primera infancia”, puede mencionarse que incluye medidas para el mejoramiento de la oferta tanto de infraestructura como de la calidad de atención para dicha población. Por otro lado, el

¹⁷⁸ Ampliación de contenido de estos componentes en el Anexo 5.1.

componente 5, “prevención social de la violencia”, incorpora tanto medidas de prevención como de atención.

Del resto de ejes de CSU (servicios básicos, generación de ingresos, gestión territorial), destaca particularmente el eje 3, “generación de ingresos”. Dicho eje se encuentra implementado y contiene una orientación hacia la promoción productiva de la juventud y las mujeres, primordialmente. En consecuencia, en todos sus componentes incorpora acciones encaminadas a su formación e inserción en iniciativas emprendedoras y profesionales.¹⁷⁹

En resumen, puede apreciarse que el PTMC puesto en marcha en El Salvador es una mezcla de diversos modelos. Por un lado, contiene las tradicionales transferencias monetarias condicionadas orientadas al fomento del capital humano. Por otro lado, también incorpora medidas hacia la oferta y la inclusión de beneficios para grupos específicos de la población adulta. Sin embargo, después de diez años desde su implementación, puede observarse que en materia de enfoque de género se observan tendencias contrapuestas, especialmente si se analizan de forma separada tanto en zona urbana como en zona rural.

5.2.3. Relevancia de Comunidades Solidarias como estrategia social:

El programa es identificado como la “piedra angular” del sistema de protección social no contributivo del país y por tanto a su vez, constituye la principal estrategia del SPSU. En este sentido varios de los componentes y ejes que se han explicado tienen vinculación con variados programas contenidos en dicho sistema. Esto responde a la finalidad de cubrir de forma vinculante una serie de riesgos sociales a lo largo del ciclo de vida y desde una perspectiva de derechos, de acuerdo con la postura oficial (Gobierno de El Salvador, 2010). Su prioridad también se refleja a nivel presupuestario, pues a pesar de estar en un entorno de crisis el gasto en dicho programa fue de unos 500 US millones de dólares para el quinquenio 2009-2013, mientras que el monto de las transferencias ha registrado importantes incrementos, pasando de 41 millones de USD en 2008, a 173 millones de USD en 2012 (Pando *et al.*, 2014).

¹⁷⁹ Ver detalle en anexo 5.3.

En consecuencia, a manera de resumen y como referente de la vinculación entre CS y el SPSU se presenta la siguiente tabla:

Tabla 28: Relación entre el SPSU¹⁸⁰ y CS.

Sistema no Contributivo	Programas	Acceso Universal	CSR	CSU	Contenido en CS
SPSU	1. Programa CS		X	X	Sólo el componente 1, del eje 1 de CSR y de CSU. No se considera en otro componente del programa.
	2. Programa dotación de uniformes.	X	X	X	No hace parte de CS pero se implementa en el territorio.
	3. Programa salud y alimentación escolar		X	X	Corresponde al eje 1 Comp. 2 de CSR y CSU
	4. Programa de apoyo temporal al ingreso (PATI)			X	Corresponde al eje 3. Comp. 1 de CSU
	5. Ciudad Mujer	X			
	6. Programa nuestros mayores derechos	X	X	X	Corresponde al eje 1, comp. 3 de CSU y CSR.
	7. Programa de agricultura familiar.	X			
	8. Reforma de salud.	X	X	X	Reforma al eje 1, comp. 2 y 4 de CSR y CSU respectivamente.
	9. Programas de acceso y mejoramiento de viviendas			X	Corresponde al eje 2 comp. 1 de CSU
	10. Infraestructura social básica	X	X	X	Corresponde al eje 2 comp. 1 de CSR y comp.2 de CSU
	11. Subsidios al gas, transporte y energía.	X			
Otros programas y proyectos sociales	Estrategia nacional de prevención de la violencia	X		X	Eje 1, comp.5 CSU
	Plan de agricultura familiar	X	X		Eje 3, comp. 1 CSR
	Plan nacional de empleo juvenil	X	X	X	Eje 3 comp. 2 CSR y CSU
	Proyecto fortalecimiento para los gobiernos locales	X	X	X	Eje 4, comp. 1. CSR y CSU
	Programa mejoramiento integral	X	X	X	Corresponde al eje 2, comp 1 de CSU.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pando *et al.* (2014).

¹⁸⁰ Ampliación de contenido de los programas no contributivos contenidos en SPSU (Anexo 6).

Como puede observarse en la tabla anterior, siete programas impulsados desde la estrategia de SPSU tienen vinculación directa en CS y en consecuencia conforman varios de sus componentes. Adicionalmente, el programa también tiene vinculación con otros programas y proyectos sociales implementados en el país en el marco de los cuales se impulsan variados componentes asociados con diversos ámbitos como: violencia, agricultura familiar, empleo juvenil, fortalecimiento de gobiernos locales y mejoramiento integral.

Es de aclarar que, aunque los programas contenidos en el SPSU se denominan como de “acceso universal”, en realidad se corresponden con programas focalizados. Se pueden mencionar el “Programa Nuestros Mayores Derechos” que, como ya se ha visto, se trata de un programa dirigido a la población mayor de 60 años y únicamente pueden recibir la denominada “pensión básica universal”, las personas de 70 años y más, siempre y cuando no reciban ninguna otra pensión y se encuentren en condición de pobreza extrema.

En este contexto, una de las principales críticas atribuidas en el marco del SPSU ha sido que obvia el pilar contributivo de la protección social y por tanto, el esquema desarrollado aunque registra intención de articulación entre diversos programas no contributivos, por otro lado muestra desarticulación entre los pilares contributivo y no contributivo que debiera contener todo sistema de protección social. Esto conllevaría ciertas implicaciones en el diseño de los de los programas contenidos en SPSU, ya que parecieran no estar previstos para funcionar como puentes hacia el pilar contributivo, de tal manera que se garantice la protección de las personas al dejar de recibir los beneficios de los programas sociales no contributivos. Como consecuencia de esto, dichos programas han empezado a reorientarse y a promover acciones sociales hacia el empleo y la empleabilidad (Rivera, 2016).

En definitiva, en este marco de situar la prioridad de dicho programa en el sistema de protección social nacional y más ampliamente en el régimen de bienestar salvadoreño, al responder a los niveles de pobreza y a la dificultad de mercantilizar la fuerza de trabajo sostén del pilar contributivo, a continuación se procede a analizar dicho programa aplicando la herramienta metodológica expuesta en el apartado introductorio.

5.3. ANÁLISIS DEL PROGRAMA Y PRINCIPALES RESULTADOS

De acuerdo al panorama anterior donde se han expuesto los principales ejes y componentes de CS, puede afirmarse que destaca una concepción completamente distinta entre CSR y CSU. Se ha visto que ambas estrategias han sido definidas según el perfil de pobreza de cada zona, de acuerdo a la versión oficial, no obstante según el análisis del régimen de bienestar se pensaría que la zona rural se encuentra en peores condiciones de pobreza y vulnerabilidad que la zona urbana, sin embargo el contenido de CS para ambas zonas parece responder a dichas necesidades en un grado menor en CSR, dado que los componentes son más limitados, principalmente si se analizan desde una perspectiva de género.

Esto se afirma en la medida que, a la luz del análisis del régimen de bienestar, se ha visto que la población rural se encuentra en mayores desventajas en materia de mercantilización de la fuerza de trabajo, desmercantilización del bienestar -oferta de cuidado- y, por ende, también en materia de desfamiliarización, afectando principalmente a las mujeres. Sin embargo, el tratamiento de género contenido en CSR propiciaría dichas desventajas. Lo contrario ocurriría en el caso de CSU donde se incorporan acciones que parecen promover efectos favorables.

Desde esta primera impresión es que se justificaría la adopción del enfoque analítico de Fraser (1994) y Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009), pues en el caso de CS se observarían diversos grados de des/igualdad de género en el contenido del programa, siendo mayormente desfavorables para el caso de CSR y mayormente favorables en el caso de CSU, pese a derivar de un mismo programa. Esta observación se incorpora a su vez, en el análisis de la orientación pro-pobre del programa, de acuerdo con la propuesta de Pribble (2008), con la finalidad de ponderar hasta qué punto las mujeres son funcionales para los objetivos de dichos programas a costa de su propia promoción y bienestar.

Con esta finalidad a continuación se exponen los principales indicadores (columna C de la **Tabla 29**) que han sido formulados con la idea de aproximarse a través de ellos al análisis de las distintas dimensiones de des/igualdad de género (columna A de la **Tabla 30**) que estarían siendo promovidas en el marco de CS. A manera de síntesis, el análisis de dichas dimensiones arroja los resultados siguientes:

Tabla 29: Análisis de las dimensiones de género de CS.

A) Principio	B) Dimensión	C) Indicador
Anti/pobreza de ingresos.	Se establecen condiciones de mercantilización de la fuerza de trabajo entre las mujeres pobres.	(a.1) Los programas se aproximan hacia la articulación productiva y el empleo. (a.2) Se incide en las limitaciones frenan el acceso de las madres al mercado laboral, de tal forma que no sean heredadas por las hijas. CSU: “alto” CSR: “débil”
Anti/valoración social y anti/explotación.	La desmercantilización supera los supuestos maternalistas en el acceso a la política pública y se incorpora la violencia doméstica como asunto público.	(b.1) Asegura que el acceso no dependa de supuestos basados en la división sexual del trabajo. Esto implica superación del supuesto maternalista. (b.2) Se incorporan medidas de prevención contra la violencia. CSU: “alto” CSR: “débil”
Anti/marginalización.	Se incorporan acciones afirmativas para acceder a servicios sociales	(c.1) Se incorporan beneficios que alivianan la carga de cuidados en las familias: infraestructura social de cuidados. (c.2) Se integran acciones en favor de las niñas para reducir sus vulnerabilidades. Se reducen brechas entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios del programa. CSU: “Alto” CSR: “débil”
Anti /desigualdad del ingreso monetario y social:	Reducción de brechas de ingreso social y demanda de trabajo femenino no remunerado requerido por el programa.	(d.1) Los beneficios monetarios son suficientes para “empoderar” a las madres, tal como se promueve en dichos programas. (d.2) No recurre demandar trabajo femenino no remunerando, que afectaría en el uso del tiempo. CSU: “moderado” CSR: “débil”

Fuente: Elaboración propia, a partir de Pribble (2008) y Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009).

La escala de valoración de cada una de las dimensiones han sido ponderada con los criterios de: “alto”-“moderado”-“débil”, siendo “alto” el máximo cumplimiento en favor de la igualdad y “débil” el cumplimiento más lejano. En base a estas consideraciones se configura una tendencia más favorable hacia la igualdad (anti/desigualdad) por parte de CSU, puesto que el contenido del programa estaría propiciando acciones en favor de la igualdad en todas las dimensiones, principalmente

en los principios “anti/pobreza”, anti/explotación”, “anti/valoración social”, “anti/marginación. En consecuencia, en este orden el programa contendría acciones que estarían favoreciendo la mercantilización de la fuerza de trabajo de las mujeres, la superación del supuesto maternalista en el acceso a los beneficios, la incorporación de la violencia de género como asunto público y la definición de acciones afirmativas en favor de la reducción de brechas entre mujeres y hombres. En cambio, en CSR sucedería lo contrario en todas las dimensiones, configurando una tendencia hacia la desigualdad.

Este panorama de des/igualdad de género analizado a su vez en el marco del carácter pro-pobre del programa, de acuerdo con la propuesta de Pribble (2008), otorga una visión del mismo que posibilitan sacar conclusiones respecto a la incidencia de dicho programa en las distintas dimensiones de bienestar. Observándose de igual forma un mejor resultado para el caso de CSU en comparación con CSR. No obstante, analizados y revaluados a la luz del panorama del régimen de bienestar salvadoreño se tendría que en general el programa CS no resulta suficiente para la desmercantilización del bienestar, pese a constituir la principal estrategia de carácter no contributivo impulsada por el gobierno. Esto obedece, entre otros factores que se analizarán más adelante, al carácter focalizado y temporal de la gran mayoría de intervenciones estipuladas en el marco de “incentivo a la demanda” es decir, en materia de transferencias monetarias. Además, dicho programa se queda corto en materia de medidas de “oferta” que permitan acceder a variadas prestaciones sociales para cubrir diversos riesgos sociales, aunque al insertarse en el SPSU permitiría disponer de una plataforma que eventualmente propiciaría el acceso a una variedad amplia de servicios y programas sociales adicionales.

En cuanto a la mercantilización de la fuerza de trabajo, únicamente se promoverían acciones en el marco de CSU, no obstante también el carácter de las mismas a la luz de los resultados del régimen de bienestar en esta materia, no serían suficientes. Y finalmente en materia de familiarización ocurriría lo mismo, es decir, a pesar que en CSU se incorporan diversas medidas en favor de la desfamiliarización, se trata de acciones limitadas que no la propiciarían en su totalidad. En el caso de CSR esta dimensión, evaluada a la luz de los resultados del régimen de bienestar, registraría incluso que el programa estaría propiciando la “familiarización”. En suma, con estas nuevas dimensiones de análisis se tiene que el programa analizado presenta un

panorama de bienestar y des/igualdad de género menos favorable para el caso de CSR y relativamente más favorable para el caso de CSU.

Tabla 30: Resumen de resultados CS.

Dimensiones conceptuales/pro-pobres.	Medidas concretas desde una perspectiva de género.	Dimensiones de bienestar
<p>1. Un sistema que garantiza la cobertura universal entre todas las personas de bajos ingresos.</p> <p>1.1 Asegurar que el acceso no dependa del estatus en el mercado de trabajo –formal-.</p> <p>1.2 Asegurar que la comprobación de medios no deja fuera a algunos grupos de alto riesgo.</p> <p>1.3 Crea un beneficio 'básico universal'.</p> <p>1.4 Los beneficios persisten en el tiempo y cubre a la población de forma permanente.</p> <p>CSU: “moderado” CSR: “moderado”</p>	<p>(b1) Asegura que el acceso no dependa de supuestos basados en la división sexual del trabajo. Esto implica superación del supuesto maternalista.</p> <p>CSU: “alto” CSR: “débil”</p>	<p>Desmercantilización: CSU: “moderado” CSR: “débil”</p> <p>Familiarización / feminización: CSU: “moderada” CSR: “alta”</p>
<p>2. El sistema provee beneficios de valor suficiente para hacer la diferencia en las opciones de vida.</p> <p>CSU: “moderado” CSR: “débil”</p>	<p>(d.1) Los beneficios monetarios son suficientes para compensar el coste del trabajo no remunerado que implican las condicionalidades del programa.</p> <p>CSU: “moderado” CSR: “débil”</p>	<p>Desmercantilización: CSU: “moderada” CSR: “débil”</p>
<p>3. Aborda el carácter multidimensional de la pobreza.</p> <p>3.1 Los beneficios se vinculan con otros servicios para impulsar la utilización de otros servicios de educación y salud.</p> <p>CSU: “moderado” CSR: “débil”</p>	<p>(c.1) Se incorporan beneficios que alivianan la carga de cuidados en las familias.</p> <p>(b.2) Se incorporan medidas de prevención contra la violencia.</p> <p>(c.2) Se integran acciones en favor de las niñas para reducir sus vulnerabilidades. Se reducen brechas entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios del programa.</p> <p>(a.2) Se incide en las limitaciones frenan el acceso de las madres al mercado laboral, de tal forma que no sean heredadas por las hijas.</p> <p>(a.1) Los programas se aproximan hacia la articulación productiva y el empleo.</p> <p>(d.2) No recurre demandar trabajo femenino no remunerando, que afectaría en el uso del tiempo.</p> <p>Promedio: CSU: “Alto” Promedio: CSR: “débil”</p>	<p>Desmercantilización CSU: “moderada” CSR: “débil”</p> <p>Mercantilización de la fuerza de trabajo CSU: “moderada” CSR: “débil”</p> <p>Familiarización/feminización: CSU: “moderada” CSR: “alta”</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pribble (2008) y Martínez Franzoni y Voorend (2008, 2009).

A continuación se desarrollan los ejes de análisis –construidos a partir de los indicadores contenidos en la matriz, vinculados con las diversas dimensiones- por medio de las cuales se ha llegado a concluir este panorama de des/igualdad en el marco de CS.

- Un sistema que garantiza la cobertura universal entre todas las personas de bajos ingresos, al tiempo que asegura que el acceso no dependa de supuestos basados en la división sexual del trabajo. Esto implica superación del supuesto “maternalista”.¹⁸¹

En este ámbito, desde una perspectiva de género, el programa falla en materia de superación de los supuestos maternalistas. Es decir, en el principio “anti/explotación” y “anti/valoración social”. Esto aplica únicamente para el CSR donde los servicios estipulados para las mujeres de los hogares beneficiados derivan de su relación como madres, asumiendo su predisposición “natural” y su altruismo en favor del bienestar de sus hijas e hijos. Esto es así, pues al analizar los componentes de CSR se verifica que las mujeres son incluidas únicamente en cuanto a madres y responsables del cuidado. De hecho se estipulan atenciones de salud, en el marco del programa, únicamente cuando se encuentran embarazadas -controles médicos, por ejemplo-, así mismo reciben capacitaciones cuyo contenido se orienta fundamentalmente al fomento de una cultura de corresponsabilidad y a su formación como “buenas madres”.¹⁸²

Por el contrario, en CSU, la evidencia parece identificar una lógica relativamente alejada del supuesto “maternalista”. Esto sucede básicamente porque en este caso, en el eje de “capital humano” componente 1, “bono a la educación”, se estipula la asignación de las ayudas directamente a las beneficiarias y beneficiarios, así como el cumplimiento de las responsabilidades. En consecuencia, en este caso la lógica de asignación del bono no funcionaría de la misma forma que en CSR.

De igual forma ocurre con el eje de generación de “generación de ingresos,” donde se promueve la titularidad sobre una base individual y no familiar. Además, se identifica como prioridad la reducción de las brechas de desigualdad de género en el acceso al ingreso y trabajo remunerado. En consecuencia, en el PATI, así como en el

¹⁸¹ Los datos específicos sobre el programa han sido retomados de Gobierno de El Salvador (2012), a menos que se especifique lo contrario.

¹⁸² Ver contenido de capacitaciones en el Anexo 4.

resto de componentes de dicho eje, se observa la titularidad de las mujeres al margen de supuestos maternalistas, dado que los criterios para acceder a dichas ayudas no derivan de su condición de madres, sino de criterios como: residencia no inferior a 6 meses en alguno de los asentamientos urbanos focalizados, tener un rango de edad entre 16-30 años y encontrarse sin empleo (FISDL, 2015). Asimismo, en dicho componente las actividades formativas se orientan a revertir los estereotipos de género y la división sexual del trabajo, en tal sentido se promueven áreas de formación tradicionalmente no femeninas y que se corresponden a empleos más valorados y con mejores condiciones de trabajo.¹⁸³

No obstante, en este contexto no se garantiza un acceso “universal” para las mujeres en particular y para la población en general, dado que el programa es de carácter focalizado y, por tanto, no crea un beneficio básico universal en sí mismo, pues atiende un 18% de la población total.

De acuerdo con las cifras, en CSR la ayuda se focaliza en 176 mil familias, que equivale al 12% de la población total -siendo el 90% pobre-, mientras que en CSU se estiman 88 mil familias, equivalentes al 6% de la población total -siendo los 75% pobres-, según datos de Pando et. al. (2014). Estos porcentajes son inferiores al porcentaje de hogares en condición de pobreza que se registran en el país -que para el 2014 fue de 37.8% en la zona rural y 28.5% en la zona urbana-, tal como se vio en el capítulo anterior.

Pese a lo anterior, el programa propicia el acceso a los beneficios de forma desvinculada con el estatus en el mercado laboral. No obstante, se trata de beneficios de carácter temporal -a excepción de la pensión asignada a la población mayor de 70 años-, con un periodo límite de 3 años en el caso de los bonos al capital humano y 6 meses en el caso de PATI. Esto resulta preocupante principalmente en la zona rural, donde se registra una mayor desvinculación de dicha población a los beneficios de índole contributivo y donde el programa no ejecuta ninguna acción que promueva tal vinculación. En consecuencia, parece que se mantienen las condiciones que generan la dependencia de beneficios de naturaleza no contributiva.

¹⁸³ Ampliación de contenido de PATI en el Anexo 5.3.

Con estas consideraciones destaca que en materia de acceso el programa registra un avance relativo, dado que en su versión original -Red Solidaria- únicamente se atendía de forma focalizada a la población en condiciones de extrema pobreza de la zona rural. Sin embargo, con CS el programa se ha ampliado hacia la zona urbana y se dirige a la población en situación de pobreza extrema severa y alta o en asentamientos precarios urbanos. También en el marco del enfoque de “ciclo de vida” se han incorporado nuevas ayudas como la inclusión del “programa nuestros mayores derechos”, en el que se beneficia a la población adulta mayor, así como también se ha propiciado la atención a la primera infancia y se han incorporado los programas de generación de ingresos que son efectivamente ejecutados únicamente en CSU.

Dicha ampliación se corresponde además con la adopción de un enfoque de derechos, ciclo de vida y equidad de género. Al que se ha suscrito CS, pues como se ha visto forma parte del SPSU. No obstante, de acuerdo a lo anteriormente analizado, a dicha visión se ajustaría de mejor manera el contenido de CSU, pues se incorporan titularidades de derechos con base individual y al mismo tiempo se superan los supuestos maternalistas y de división de sexual de género.

No obstante, es de recordar que CS, además de incorporar medidas de incentivo a la demanda (transferencias), también incorpora medidas de oferta. En consecuencia, por medio de éstas últimas podría funcionar con mayor eficiencia como una plataforma para el acceso universal de algunos servicios, tanto en CSR como en CSU. En salud, por ejemplo, esto parece haberse logrado pues, como ya se ha visto, las medidas promovidas por el programa por el lado de la oferta (vinculadas con las medidas de reforma a dicho sector promovidas desde el SPSU) han llevado incluso a repensar la pertinencia del bono en salud, debido a que ya no sería necesaria su asignación al brindarse servicios de carácter gratuito y cercano a la demanda. Por otro lado, también con la incorporación del componente “generación de ingresos”, que ya se ha visto que incluye medidas para la empleabilidad, se podría estar favoreciendo la vinculación hacia beneficios de índole contributiva, aunque esto actualmente únicamente ocurra en CSU.

En balance en esta dimensión se valora que CS presenta una capacidad “moderada” para universalizar la protección. Pues como se ha explicado se trata de un programa focalizado, pero promueve el acceso a servicios universales. No obstante, se valora como “moderada” debido a la ampliación del programa en términos cualitativos

(enfoque en que se inserta) y cuantitativos (ampliación de cobertura). Sin embargo, presenta un carácter temporal, condicional y focalizado que no garantizaría de forma sostenida el acceso a dichos beneficios sociales y mantendría como lineamiento de asignación de las ayudas la concepción de “pobres merecedoras y merecedores”, principalmente en el eje de “capital humano” donde se estipulan condiciones y sanciones ante el incumplimiento, siendo mayormente acentuado en CSR.

Desde una perspectiva de igualdad, el resultado valorativo resulta menos optimista para el caso de CSR, dado que como se ha visto, el contenido de dicho programa promueve de forma explícita la división sexual del trabajo. En este caso, el eje de “capital humano” asume la lógica tradicional que caracteriza a la gran mayoría de este tipo de programas y que ha sido tan ampliamente criticada por sus efectos simbólicos y materiales. En consecuencia, la valoración desde esta perspectiva para CSR es de “débil” capacidad de dicho programa para contrarrestar la lógica maternalista en el acceso a los beneficios sociales y de división sexual del trabajo y, por tanto, a su vez registraría también una valoración “alta” en materia de “familiarización”, afectando a su vez el potencial de “desmercantilizar” el bienestar de las mujeres en el marco del mismo debido a que su acceso se supedita a su condición de madres. Por tanto aunque el programa en general presenta una capacidad “moderada” para universalizar el beneficio por las razones anteriormente expuestas, en el caso de CSR se valora con una capacidad “débil” en materia de “desmercantilización”.

Contrariamente ocurre en el caso de CSU, donde la valoración parece ser de “alta” capacidad en la superación de la división sexual del trabajo verificándose en las medidas afirmativas y en la provisión de beneficios en base a un criterio de titularidad de índole individual al margen de su condición de madres. No obstante, la incidencia del programa en materia de “familiarización” se valoraría como “moderada”, en correspondencia al hecho que la capacidad de dicho programa para “universalizar” los beneficios resulta también moderada y por ende, su capacidad de “desmercantilización” también. Haciendo necesaria la dependencia de las redes familiares, como se verá más adelante.

- El sistema provee transferencias de valor suficiente para ampliar las opciones de vida y compensar el trabajo no remunerado que implican las condicionalidades del programa.¹⁸⁴

Todas las transferencias monetarias que se consideran en el programa son de una cuantía baja. La pensión básica universal para la persona adulta mayor es de 50 US dólares mensuales, tanto en CSU como en CSR. De igual forma la asignación de PATI es de tan solo de 16.6 US dólares mensuales -únicamente otorgada en CSU- y los bonos de salud y educación en CSR, ascienden a apenas 15 US dólares al mes cada uno (que se reducen a 10 US dólares cada uno en los casos en que las familias cobren simultáneamente ambos bonos).

Estos bonos ofrecen más margen de maniobra en el caso de CSU, pues como ya se ha visto, se trata de asignaciones con titularidad individual y no familiar y en este sentido, pueden suponer una cuantía relativamente superior según el número de personas de una misma familia que tenga derecho a percibirlos. No obstante, en términos per cápita siguen siendo cuantías bajas (aunque superiores a las de CSR).

En consecuencia, como se puede constatar en el caso de los bonos a la educación y salud de CSR únicamente alcanzarían para lo que han sido creados, es decir, en el caso de los bonos de educación, para cubrir el costo medio de transporte de las familias para la asistencia regular de sus hijas e hijos a la escuela; pero no compensarían el tiempo que demandan de las madres para contribuir a la consecución de dichos objetivos. En este sentido dichos montos estarían subvalorados, pues los objetivos se consiguen en buena medida gracias al trabajo no remunerado que se les exige a las madres a través de las diversas condicionalidades.

En el caso de salud, deben cumplir con el esquema de vacunación, la asistencia a controles de peso y talla, la asistencia a controles pre-natales, entre otros. En el caso de educación, deben garantizar la asistencia de sus hijas e hijos, además de participar en diversas capacitaciones. De lo contrario se considera como incumplimiento y objeto de suspensión de las ayudas, cuando se falla en dos corresponsabilidades consecutivas o si hay incumplimiento de tres corresponsabilidades discontinuas en 12 meses. En

¹⁸⁴ Los datos sobre el programa contenidos en este apartado han sido tomados del Gobierno de El Salvador (2012), a menos que se especifique lo contrario.

consecuencia, el tiempo y disponibilidad de las madres es exigido, pero no recompensado.

En el caso del bono a la educación de CSU el análisis parece distinto. Sigue tratándose de bonos de cuantías bajas, pero en menor proporción que en CSR. Pero fundamentalmente las implicaciones de género son diferentes. Al tratarse de beneficios asignados de forma individual y exigiéndose directamente a la estudiante y al estudiante, el cumplimiento de las condicionalidades no afecta a las madres directamente.

En el caso de la “pensión básica universal” que se otorga a la población mayor, el monto resulta supremamente bajo si se consideran los riesgos a los que está expuesto dicho grupo poblacional y además, si se considera que dicho monto representaría el único medio de subsistencia de dicha población, pues se impone como restricción para percibirlo el no encontrarse recibiendo ninguna otra ayuda ni pensión y encontrarse en situación de pobreza extrema. En este caso las ayudas si bien no son de índole condicional, puede decirse que se afecta las relaciones de género en la medida que se otorga una pensión mínima e indiferenciada a una población que ha tenido diversas trayectorias en el ámbito laboral y privado. En consecuencia, las mujeres de la población adulta mayor serían más propensas a depender de dichas ayudas, pero también debido a su bajo monto quedarían sin cubrir riesgos variados.

En el caso de la ayuda percibida en el marco de PATI, igualmente la cuantía es baja e incluso de una duración más corta. Aunque en este caso también se demandan una serie de condicionalidades, todas se orientan hacia la formación de capital humano de la población beneficiaria (y titular) y hacia la promoción de su empleabilidad. En este sentido, aunque el beneficio monetario es bajo se perciben otra serie de estímulos que podrían incidir en el acceso de mejores condiciones de vida. Por ejemplo, al finalizar el programa, las personas son incorporadas en una red nacional de oportunidades de empleo a fin de promover su acceso al mercado laboral. También, se benefician de un curso de capacitación profesional (valorado en 200 USD en promedio) y adicionalmente perciben otros cursos de formación profesional.

En balance en esta dimensión se valora que el programa tiene una capacidad “débil” en materia de los recursos que provee a los hogares de mayor riesgo en concepto del monto de las transferencias. No obstante, al añadir al análisis las variables de tiempo

de trabajo no remunerado, carácter de la condicionalidad y titularidad de las condicionalidades y de la ayuda, las conclusiones varían entre CSR y CSU, pues los bonos tienen distintas funciones y lógicas en cada caso, según se ha constatado. En consecuencia, en CSR el carácter “débil” de la valoración asignada respondería además a la baja capacidad de éste para compensar el trabajo no remunerado que se demanda de las mujeres para el cumplimiento de los objetivos del eje de “capital humano” en favor de sus hijas e hijos, por tanto, fallaría en el “principio anti/desigualdad en el ingreso social”. En el caso de CSR en cambio, aunque son cuantías bajas se compensan con el hecho que no se demanda de igual manera el tiempo de las mujeres y en los casos en que sí sucede (como, por ejemplo, en el programa PATI) se incorporan en compensación medidas en favor de su formación y empleabilidad. En este sentido, la valoración de CSU en esta dimensión sería “moderada”.

En consecuencia, en este panorama debido a la baja cuantía de los bonos en general se podría ponderar como “débil” capacidad para propiciar la “desmercantilización” tanto en CSR y CSU. No obstante, las implicaciones en materia de “familiarización” serían variadas por el tratamiento de género ya explicado, pero además considerando el caso de la población adulta mayor que, ante la baja cuantía del bono percibido, seguiría dependiendo de las redes familiares para su cuidado. En consecuencia, en materia de “familiarización” se valora en promedio como “moderada” para el caso de CSU y “alta” para CSR, puesto que, aunque en CSU no sea requerido el trabajo no remunerado de las madres, se pensaría que de alguna manera la baja cuantía otorgada a la población adulta mayor implicaría depender de alguna forma de las familias.

- Aborda el carácter multidimensional de la pobreza, incorporando la superación de desigualdades de género.¹⁸⁵

En este marco se analizan diversas dimensiones de des/igualdad de género que se añadirían a las dimensiones ya expuestas, considerando el carácter multidimensional de la pobreza.

¹⁸⁵ Los datos sobre el programa contenidos en este apartado han sido retomados del Gobierno de El Salvador (2012), a menos que se especifique lo contrario.

En cuanto al principio “anti/marginalización”, es decir la incorporación de acciones afirmativas en el acceso a servicios sociales se tiene en primer lugar, que el programa considera la incorporación de beneficios que podrían aliviar la carga de cuidados de las familias. No obstante, únicamente sucede en el caso de CSU en el componente de “capital humano”, donde se incorpora la atención integral para la primera infancia (de cero a 6 años) dirigida a propiciar el desarrollo integral y el mejoramiento de la calidad y cobertura en la educación inicial (de 0 a 3 años). En este marco, se promueven acciones para mejorar la oferta institucional que incluyen el equipamiento físico de los centros escolares, así como la capacitación del personal docente en materia del enfoque de desarrollo integral de la primera infancia. Además, se incorporan acciones en el ámbito comunitario a fin de promover la corresponsabilidad en la atención de este segmento poblacional y fortalecer la calidad del cuidado. También se hace énfasis en la promoción de la responsabilidad paterna. Contrariamente a esto, en CSR no se contempla ninguna acción relacionada con este ámbito, a pesar del déficit de esta prestación que afecta a nivel nacional, como se verificó en el capítulo anterior al analizar el régimen de bienestar.

Adicionalmente, en el contenido del programa se definen medidas afirmativas para mejorar el acceso de los servicios, con la pretensión de incidir en la acumulación de capital humano de las niñas, pero también de las mujeres adultas a fin de romper con el carácter intergeneracional de la pobreza. No obstante, únicamente ocurre en el caso de CSU, donde para alcanzar dicho objetivo se incorporan acciones afirmativas como ya se ha venido observando. Por ejemplo, en la definición del bono de educación se incorpora el género como criterio para establecer su cuantía, asignando un mayor monto a las niñas al considerar que éstas tienen mayores dificultades para acceder a la escuela por diversos determinantes de género (distinta valoración social sobre la educación de las niñas, embarazos adolescentes, etc.). Con ello se pretende incidir en la disminución de la deserción escolar, en las brechas de género existentes en la educación media y en la reincorporación al sistema escolar de las madres adolescentes que abandonaron el estudio. En cuanto a CSR, se consideran también medidas para el acceso en materia de educación y salud. No obstante, no se observan acciones afirmativas para niños y niñas, como ocurre en CSU.

Asimismo, se incorporan acciones vinculadas con el principio “anti/explotación”. En consecuencia, se observan medidas en favor de la prevención y

atención a la violencia con énfasis en niñez, juventud y en violencia de género, como ya se ha visto en el contenido de CSU. También se consideran medidas de prevención relativas a la formación y sensibilización sobre esta temática y también se incorporan acciones de atención de la violencia de género. Nuevamente, se observa una carencia de estas consideraciones en CSR, donde únicamente en el contenido de las capacitaciones se incorpora un módulo sobre violencia intrafamiliar¹⁸⁶. No obstante, no debe olvidarse que quienes asisten a dichas capacitaciones -como parte de las condicionalidades- son únicamente las mujeres.

Finalmente, en lo relativo al principio “anti/pobreza de ingresos”, destaca el eje de “generación de ingresos” en el contenido de CS. En el ámbito de CSU la población objetivo de este componente son las mujeres y la juventud y se plantea como objetivo promover el tránsito desde la protección social a la promoción social. En consecuencia, se contemplan acciones de fomento al emprendimiento y el mejoramiento de la empleabilidad, así como programas de protección temporal al ingreso como el PATI, que ya se ha explicado. Por otro lado, se considera también la vinculación de las personas participantes con las políticas y programas de fomento a la productividad y generación de ingresos y además se promueve la institucionalización de sistemas de acompañamiento al emprendimiento y la empleabilidad a fin de que presten apoyo sostenido a las personas participantes.

En el ámbito de CSR se consideran medidas para fortalecer la propiedad de activos de las mujeres titulares de CSR, planteando como objetivo reducir las brechas de género en el acceso a los recursos y mejorar su posición, autonomía y capacidad de decisión al interior de la familia y en la comunidad. Con esta finalidad se consideran medidas para el desarrollo de capacidades (fomento del capital humano con educación y capacitación) y de vinculación al mercado (intermediación laboral, fomento productivo, financiamiento y asistencia técnica, entre otros).¹⁸⁷ A pesar de ser considerado en el contenido del programa, en la práctica se trata del único eje del mismo que no ha sido implementado (Pando et. al, 2014). Por tanto, aunque se promueve el “capital humano” de las niñas, no se incide en las condiciones de vida de sus madres para romper con el ciclo intergeneracional de manera que no sea heredado por las hijas.

¹⁸⁶ Ver Anexo 4.

¹⁸⁷ Ampliación en Anexo 2.3.

Con estos datos, el balance entre CSR y CSU cambia sustancialmente, considerando que, de acuerdo al contenido analizado, se observa que en CSR las madres que sirven al programa también son favorecidas explícitamente mediante medidas tendientes a la acumulación de capital de ellas mismas (al menos en el diseño), no obstante al final su condición respecto de las mujeres de CSU resulta menos favorecida dado que dicho componente no se ha implementado en el marco del programa. No obstante, aún en el caso de que hubiese sido implementando, también sería cuestionable que su acceso sea en cuanto a su condición de madres pues además de las actividades que les implican las condicionalidades del componente de “capital humano”, también tendrían que desempeñar actividades adicionales en el marco del componente de “generación de ingresos”, situación que no ocurre con las beneficiarias de CSU.

Es importante recordar que la vinculación de CS en el marco del SPSU abre la posibilidad de que la población beneficiaria acceda a diversos servicios que permitan beneficiarse de otros servicios y programas. En consecuencia, desde esta consideración se puede afirmar que el programa podría incidir en la “desmercantilización”. No obstante por la suma de los diversos aspectos analizados en este apartado se considera que la capacidad de CSU en materia de “desmercantilización” es moderada, considerando que aunque se incorporan medidas que podrían incidir en este ámbito, como la atención y cuidado a la primera infancia, resulta limitada ante el importante déficit que se registra en dicha materia en el régimen de bienestar salvadoreño, por tanto también con la incidencia del programa en materia de “familiarización” se considera como “moderada”.

Por la misma razón y considerando que en CSR no se incorpora ninguna medida en esta materia se considera que la capacidad de incidir en la “desmercantilización” a través del programa sería “débil” y en consecuencia sería “alta” la incidencia en la familiarización. Finalmente, en materia de “mercantilización de la fuerza de trabajo” se obtendría que CSU incide de forma “moderada”, dado que, aunque contiene variadas medidas para la promoción del empleo y la formación, el panorama del régimen de bienestar no garantizaría que las mujeres promovidas en el programa, logren su inserción de forma efectiva en el mercado laboral. Mientras que en CSR la incidencia del programa en este ámbito sería “débil” en la medida que no incorpora ninguna medida, a pesar que según los resultados obtenidos en el análisis del régimen de

bienestar indicarían una mayor urgencia de incorporar dichas medidas en el ámbito rural.

5.4. CONCLUSIONES PRELIMINARES

De acuerdo al marco analítico aplicado para analizar las diversas dimensiones de des/igualdad en el marco de CS, el primer hallazgo que destaca es el hecho que CSR contendría elementos que se corresponden en gran medida con el diseño original de los PTMC en general. Es decir, otorga el énfasis tradicional de ayudas a las familias y en el caso del eje de “capital humano” otorga la titularidad a las madres a cambio de demandar su tiempo e implicación para el cuidado de sus hijas e hijos. Contrario a lo que ocurre con CSU donde la lógica del mismo eje resulta distinta pues las ayudas se entregan directamente a la estudiante o el estudiante.

Esto marca dos formas distintas de comportamiento ante el supuesto maternalista tradicional de los PTMC y en este campo, las implicaciones de género también resultan variadas. Por tanto, a la hipótesis planteada en la presente aportación se ajustaría en mayor medida el caso de CSR dado que dicho programa estaría diseñado aprovechando la disponibilidad de las mujeres en la provisión de bienestar. En cambio en CSU además de alejarse del supuesto maternalista que fomentaría la “familiarización”, en el marco del programa se incorporan acciones que incluso incidirían en la desmercantilización de algunos servicios del cuidado, lo que podría favorecer la reducción de la carga doméstica -como la incorporación de la atención a la primera infancia que ya se ha explicado- e incluso propiciar la mercantilización de la fuerza de trabajo de las mujeres para lo cual también se incorporan medidas adicionales.

En este panorama las mujeres participantes en CSR previsiblemente resulten afectadas en las dimensiones que la literatura especializada atribuye como impactos de género del programa. En términos generales, esto puede vislumbrarse por lo antes señalado, pero además considerando que mientras a las mujeres participantes de CSU se les motiva y apoya en su incorporación al mercado laboral, a las mujeres participantes de CSR, por el contrario, se les niega dicha incorporación y en su lugar se les promueve como responsables del cuidado y de los logros de los objetivos del programa.

No obstante, con el enfoque analítico adoptado se han podido identificar diversos grados de des/igualdad, incluso en CSU que ha resultado mejor evaluado en

cada una de las dimensiones analizadas. Esto se afirma debido a que al contrastarlo con los resultados del régimen resulta que las medidas incorporadas son insuficientes. Por tanto, aunque analizado de forma aislada el programa haya obtenido una valoración “alta” en materia de incidir favorablemente en los principios “anti/pobreza de ingresos”, anti/valoración social y anti/explotación” y el “anti/marginalización”, contrastado en relación a las necesidades vistas a la luz del resultado del régimen de bienestar se obtiene que dicho programa no logra incidir de forma oportuna en la “mercantilización de la fuerza de trabajo” de las mujeres, ni en la “desfamiliarización”, ni en la “desmercantilización del bienestar”, razón por la cual la máxima valoración otorgada en estas dimensiones ha sido “moderada”.

Este hecho de reevaluación por medio de la contrastación con los resultados del régimen de bienestar, acentúa la preocupación por el contenido de CSR, pues analizado de forma aislada se observa una valoración “débil” para incidir en los principios analizados y por lo tanto, el programa estaría propiciando diversas dimensiones de la desigualdad de género. No obstante, analizado a la luz de los resultados del régimen esto se acentuaría dando lugar a una valoración de “alta familiarización”, pues dicha política pública estaría propiciando una lógica que acentuaría los resultados del régimen de bienestar en este ámbito. Lo mismo ocurriría con las dimensiones de “mercantilización de la fuerza de trabajo” y de “desmercantilización de bienestar”, donde la valoración sería débil en la medida que los beneficios incorporados en dicho programa resultan limitados ante las necesidades identificadas en la población rural.

Pero más allá de esto, por considerar que la “desmercantilización” como tal, se vincula con una noción de derechos, tal como lo define Esping-Andersen (1999), no obstante las características de condicionalidad de dichos programas en general y de CS en particular hace que se cuestione su incidencia en esta dimensión, dado que además se trata de programas que asignan los beneficios sociales por una noción de “mérito” y no por una noción de ciudadanía. En este sentido, el acceso a los servicios sociales que promueven serviría para garantizar un derecho -en materia de educación, salud, etc.- pero equivalente a un mínimo social, lo que de acuerdo con Serrano (2005b:10) tendría dos implicaciones. La positiva sería que la noción de mínimos podría entenderse como parte de derechos de ciudadanía. No obstante, el lado negativo sería que podrían operar como simples mínimos de cobertura que sitúen la atención en pisos mínimos, y no en los techos a los que correspondería aspirar.

Por otro lado, en materia de “mercantilización de la fuerza de trabajo”, aunque CSU contenga medidas que podrían incidir en esta dimensión, no se garantiza que efectivamente la población beneficiaria logre insertarse en el sector formal y obtener empleos que les permitan salir de la pobreza. El panorama de régimen de bienestar ha demostrado que el país presenta fallos para generar empleos de estas características y en este aspecto el programa no tiene ninguna incidencia. Esto incluso haría cuestionar el objetivo de largo plazo de dichos programas, dado que la población beneficiaria del eje de capital humano (es decir, las niñas y niños y la juventud) se encontraría ante un mercado laboral con serias dificultades para generar empleos que permitan salir de la pobreza.

Este análisis resulta importante en materia de recomendaciones de política, considerando el carácter estratégico de CS en el marco de la protección social en general y del pilar no contributivo de la misma en particular. Al tratarse de un programa que respondería al fallo del mercado para incorporar a la fuerza de trabajo y la obtención de beneficios sociales de índole contributiva, resulta importante considerar también la forma en que sus intervenciones incidirían en la mercantilización de la fuerza de trabajo, puesto que los beneficios de CS son de índole temporal. Por otro lado, también resulta imperativo analizar sus repercusiones en materia de “familiarización” considerando que esto conlleva importantes implicaciones de género.

CONCLUSIONES

C.1. APORTACIONES DE LA LITERATURA PARA EL ANÁLISIS

Inicialmente se planteó como objetivo de la investigación identificar las desigualdades de género contenidas en el programa Comunidades Solidarias (CS) en el marco del régimen de bienestar salvadoreño. A este propósito contribuyeron las diversas aportaciones contenidas en los capítulos I y II.

En primera instancia, debido a que en dicha literatura se evidencia la pertinencia de este análisis, pues se verifica el papel de las familias y especialmente del género en la definición de las principales estructuras sociales-entre ellas las políticas públicas- y de las diversas dimensiones del bienestar. Asimismo se identifica la importancia de este análisis especialmente en regímenes de bienestar de carácter residual, informal y familiarista, como es el caso de El Salvador, ya que se trataría de un contexto propicio para la reproducción de desigualdades de género, las cuales podrían profundizarse con políticas como el programa analizado, al contener un sesgo explícitamente familiarista y desigualitario.

De acuerdo con la literatura, el estudio también fue motivado en la medida que se considera que dicho programa se encuentra configurado sobre la base del modelo *Male breadwinner* puesto que la asignación de las ayudas vinculadas al capital humano, parten del supuesto de roles separados por género en donde las mujeres actuarían como cuidadoras y los hombres como proveedores. Lo mismo se observaría en el régimen de bienestar salvadoreño, en donde las disposiciones en materia de maternidad y paternidad están fundamentadas sobre la base de asignar la responsabilidad del cuidado a las mujeres.

Esta presunción, de la cual previsiblemente parten variadas disposiciones, podría estar repercutiendo en el mercado de trabajo, donde se observa un comportamiento que refleja la prioridad de los hombres. Las mujeres aunque registran una importante participación, se incorporan mayoritariamente en actividades de subempleo e informalidad y en sectores donde predominan las peores condiciones

laborales. Asimismo, son quienes se responsabilizan de las tareas de cuidado en mayor medida, lo cual repercute en su incorporación al mercado de trabajo.

Por tanto, de este contexto surgiría la preocupación de analizar las eventuales desigualdades de género que se estarían propiciando en el marco del programa. Considerando, además, el carácter central que han adquirido en los diversos regímenes de bienestar las medidas de índole no contributivo y de corte asistencial, principalmente luego de la instauración de la Nueva Política Social (NPS).

En consecuencia, también se considera una investigación necesaria considerando los eventuales impactos de género que variada literatura atribuye a este tipo de programas-capítulo III-, los cuales van más allá de los impactos en la inserción al mercado laboral. De acuerdo con dicha literatura, también se observarían posturas contrapuestas que no permitirían concluir de forma contundente sobre los impactos que dichos programas estarían propiciando. Por tanto, con la idea de contribuir a dicha discusión se optó por analizar el contenido del programa desde una perspectiva de género que permitiera cubrir diversas dimensiones de análisis.

Con tal propósito en el recorrido por la literatura especializada se identificó la perspectiva de des/igualdad adoptada para el estudio, la cual más que definirse en torno a un concepto específico, contiene una gama de principios que indicarían la complejidad del término y a la vez, permitiría identificar diversos grados y dimensiones de desigualdad (Fraser, 1994; Martínez Franzoni y Voorend, 2008, 2009). En consecuencia, dicha perspectiva se consideró de utilidad analítica dada las características observadas en el programa, donde se otorga un tratamiento distintivo a las mujeres según se trate de zona urbana o zona rural. Este análisis se completó considerando los objetivos del programa, en este sentido el análisis de las dimensiones de género se realizó en el marco del análisis de su orientación pro-pobre, para lo cual se adoptó una perspectiva analítica que permitiera evaluar la capacidad del programa para asignar beneficios amplios a la población (Pribble, 2008).

De igual manera, los aportes en la literatura permitieron analizar las diversas dimensiones que registra el régimen de bienestar salvadoreño y la forma en la que el género actúa como elemento de estratificación social tanto para el acceso a los diversos servicios sociales como para el acceso al mercado de trabajo.

Por otra parte, la literatura referida a los diversos enfoques de protección social adoptados en la región (capítulo II) ha sido de utilidad para identificar su influencia en el contenido del programa. Sobre esta base podría afirmarse que contiene una fuerte influencia del enfoque asistencial al que la literatura atribuye un modelo de “ciudadanía invertida”, en el marco del cual los derechos se traducen en una cuestión de “mérito”. No obstante, el análisis del programa se complejiza, en la medida que contiene por un lado elementos del Manejo Social del Riesgo (MSR), pero también contiene elementos del enfoque del universalismo básico. Por tanto, no se trataría de un programa netamente focalizado y en este sentido estaría superando el carácter dicotómico entre universalización y focalización, que también se ha planteado en las diversas aportaciones de la literatura.

En esta misma línea, en base a las aportaciones de la literatura puede afirmarse que el programa implementado en el país contiene elementos de diversos modelos. No ajustándose a los modelos que enfatizarían en la formación de capital humano, dado que ha incorporado nuevos componentes que se alejan de dicho propósito, como es el caso de la asignación de una pensión no contributiva para la población adulta mayor. En consecuencia, contiene una mezcla de elementos que van desde ayudas condicionales y temporales (las vinculadas al capital humano), hasta ayudas no condicionales y atemporales (como las otorgadas a la población adulta mayor). Es de aclarar que, en el caso de esta última, aunque se trata de una ayuda de carácter no condicional, es de tipo focalizada y en este sentido, inicialmente su asignación se supedita a la demostración de carencia de otras fuentes de ingreso.

Adicionalmente, dentro de las ayudas condicionales existirían dos modalidades: las condicionales directas (es decir, aquellas con titularidad individual asumida por la persona beneficiaria) y las condicionales indirectas (es decir, en las que la condicionalidad las asume la madre de los niños y niñas). También se observarían dos modalidades en la determinación del monto de las ayudas: por un lado, las transferencias planas y, por otro, las transferencias según las características de la persona destinataria.

En el caso de las primeras, serían las que se asignan en Comunidades Solidarias Rurales (CSR) donde las ayudas se determinan independientemente de la composición familiar y se establecen límites máximos. Esto explica el hecho que se establezca como

límite la asignación de 20 USD mensuales para aquellas familias que perciben dos bonos simultáneamente (el de salud y el de educación). La justificación de acuerdo con la literatura sería la eliminación de incentivos adversos como la fecundidad. No ocurre lo mismo con la determinación del bono de Comunidades Solidarias Urbanas (CRU), que se determina de forma diferenciada y en el que no se establecen límites por familia; además, el monto se determina considerando el coste de oportunidad según las características de la población destinataria. Esto explica las diferencias en los montos que perciben las niñas y los niños en el marco de CSU.

Es importante reparar en esta distinción, en la medida que la modalidad en la que la condicionalidad se asigna a la madre (la transferencia indirecta) sería la que la literatura señala con serias implicaciones de género y también de ciudadanía, ya que la madre no se considera sujeta de derechos, sino un instrumento de la política social para la consecución de los objetivos del programa. Asimismo, la modalidad de transferencia plana sería la más perniciosa en la medida que por un bajo monto la madre debe implicarse en actividades que implican una fuerte demanda de su tiempo y trabajo no remunerado, para actuar como “buena madre” y demostrar ser meritoria de la obtención de dicha ayuda. En cambio, en la modalidad contenida en CSU quien debe demostrar el mérito es la persona directamente beneficiaria (la población estudiante) y además los montos son relativamente superiores que los asignados en el marco de CSR.

Por otro lado, de acuerdo con la literatura una de las principales críticas a este tipo de programas ha sido su desvinculación del pilar contributivo de la protección social, lo que implicaría que al tratarse de ayudas temporales-las relativas al capital humano, como ya se ha visto- no se garantizaría que la población beneficiaria hubiese superado su condición de dependencia de este tipo de programas. En consecuencia, variados Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) han incorporado medidas de vinculación al mercado de trabajo. A esto se ajustaría también el programa analizado, ya que incorpora medidas para promocionar la empleabilidad, la formación y el emprendimiento de la juventud y en especial de las mujeres. No obstante, esto ocurriría únicamente para el caso de CSU.

Estas ideas y los variados elementos que contiene el programa, también definieron el hecho de incorporar como criterio orientativo de esta investigación el cuestionamiento sobre la forma en la que, desde la política pública analizada, se estaría

respondiendo a los resultados del régimen de bienestar -en materia de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización.

En cuanto al primero, ya se ha visto que el programa estaría propiciando medidas que favorecerían la incorporación al mercado de trabajo, motivado por las diversas críticas a este tipo de programas por su desvinculación con el pilar contributivo, como ya se ha visto. Asimismo, de acuerdo con la literatura estas medidas serían requeridas a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de largo plazo del programa-acumulación de capital-, pues únicamente se garantizaría en la medida que las personas logren insertarse en empleos que permitan superar las condiciones de pobreza.

Por otro lado, en materia de desmercantilización, de acuerdo con los aportes de la literatura se puede afirmar que el programa no se ajustaría al concepto definido originalmente por Esping- Andersen, para quien dicho término se corresponde con una noción de derechos (capítulo I). No obstante, esta respuesta resulta compleja de resolver, dado que el programa presenta características de diversos enfoques de protección social (MSR y también universalismo básico); por tanto, la respuesta contendría diversos matices.

En términos generales pueden identificarse dos lógicas dentro de los componentes del programa. Por un lado, contiene “incentivos a la demanda” (transferencias) y, por otro lado, contiene “incentivos a la oferta” (infraestructura social, mejora de calidad de servicios, etc.). De las cuales, las ayudas correspondientes a “incentivos a la demanda” serían asignadas por una noción de “mérito”, Mientras que los beneficios derivados de los “incentivos a la oferta” derivarían de una noción de derechos.

En este marco, dentro de los “incentivos a la demanda” se identificarían a su vez dos comportamientos: por un lado, las ayudas condicionales y temporales (las ayudas vinculadas al eje de capital humano y al eje de generación de ingresos) y, por otro, las ayudas no condicionadas y atemporales (asignadas a la población adulta mayor).

En cuanto a los “incentivos a la oferta” el programa incorpora medidas de carácter universal que, a su vez, se vinculan con el SPSU. Por tanto, la respuesta sobre este aspecto ha considerado los distintos matices como se observará en el siguiente apartado.

Finalmente, la diversa literatura ubica al régimen de bienestar salvadoreño entre los países familiaristas de la región (capítulo II). Esto ha sido constatado al analizar el régimen de bienestar salvadoreño, donde se observan, como datos relevantes, la escasa oferta pública de servicios de cuidado y la titularidad de las mujeres en dichas tareas, siendo una de las principales causales para no incorporarse al mercado de trabajo. Por tanto, ante este panorama el programa estaría fomentando dicho rasgo del régimen de bienestar. No únicamente por su orientación maternalista, sino también por el carácter limitado de las medidas incorporadas en el marco del programa, y que podrían incidir en la desfamiliarización. Como se verá a continuación, cuando se realice el recuento de los principales hallazgos del caso de estudio.

En resumen, los diversos aportes de la literatura señalados en este apartado, fueron considerados al momento de realizar la valoración del programa. Pero también se consideraron los resultados del análisis del régimen de bienestar. Especialmente para analizar la incidencia del mismo en materia de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización. Por tanto, aunque en el programa se consideran medidas para incidir en materia de mercantilización, dadas las características identificadas en el régimen de bienestar, no se consideraron suficientes. De igual forma ocurriría en materia de desmercantilización, donde, aunque el programa registra avances en materia de enfoque y cobertura, uno de sus principales componentes (el componente de capital humano) se encuentra sujeto a un esquema de asignación de beneficios según mérito.

Este análisis se considera relevante en el marco de las desigualdades de género registradas tanto en el régimen de bienestar como en CS, considerando que la literatura especializada ha demostrado la forma en la que el género estratifica dichas dimensiones. Por tanto, las fallas del régimen en materia de mercantilización y desmercantilización, propiciarían esquemas familiaristas en donde las mujeres serían las más afectadas.

C.2. PRINCIPALES HALLAZGOS.

Los dos niveles de análisis desarrollados en esta investigación evidencian el género como elemento determinante tanto del régimen de bienestar como de CS. En el caso del régimen de bienestar las dimensiones de desigualdad se observarían en primer lugar en el mercado de trabajo. En donde la mercantilización de la fuerza de trabajo ocurre precariamente y se registra un predominio de actividades informales y de

subempleo a los que se incorpora gran parte de la población y en especial las mujeres. Afectando especialmente a la zona rural, ya que la actividad económica se concentra en las zonas urbanas.

Por tanto, en esta materia el régimen de bienestar salvadoreño registraría serias dificultades para incorporar a la población a empleos formales y en consecuencia para que éstas cubran sus riesgos mediante beneficios de índole contributiva. En consecuencia, se observaría una baja participación de la población en el acceso a los beneficios de esta naturaleza, especialmente de las mujeres debido a su trayectoria laboral. Por tanto, no es de extrañar que buena parte de dicha población deba recurrir a otros medios de protección social, no necesariamente formales, ó bien quede sujeta a medidas de corte no contributivo.

Por otro lado, en materia de desmercantilización, aunque se observan avances en materia de gasto público social y en la reducción del gasto de bolsillo en salud, cuando se analiza la oferta pública en materia de cuidados se observa un importante déficit si se contrasta con la demanda. Por lo cual, y en general, aunque los indicadores considerados para analizar esta dimensión indicarían cierto avance debido al incremento del gasto público asignado al área social, puede afirmarse que dicho gasto no resulta suficiente para cubrir áreas que permitan desmercantilizar servicios vinculados al cuidado y que incidirían en la desfamiliarización. En consecuencia se observa además que gran parte del trabajo del cuidado lo realizan mujeres, de forma no remunerada y esto se traduce en una causal importante para su no incorporación o su incorporación precaria al mercado remunerado.

El predominio de las mujeres en los cuidados no ocurre únicamente en la esfera privada, sino que también se observa en la esfera pública con su fuerte presencia en las actividades de servicios domésticos. En general también se observaría una segregación de género en el mercado laboral, siendo más evidente en este tipo de actividades. En suma, la informalidad del ámbito laboral y la fuerte presencia de la división sexual respecto al trabajo reproductivo, llevan a confirmar el rol decisivo de las relaciones de género para configurar estas dimensiones en la sociedad salvadoreña. Ante este panorama podría ocurrir lo señalado en la literatura, en donde se plantea que las familias estarían siendo las válvulas de ajuste para suplir dichas demandas. Este ajuste estaría determinado por las relaciones de género.

En este contexto, el programa analizado se ajustaría a la hipótesis planteada, según la cual las características del régimen de bienestar salvadoreño promoverían la centralidad de CS, debido a la incapacidad del régimen para desmercantilizar el bienestar y la fuerza de trabajo y por ende haciendo necesaria la implementación de programas focalizados para cubrir las necesidades de la población. En consecuencia, una política focalizada y suscrita en la lógica de la “familiarización”, como es el caso del programa, no sólo respondería a los lineamientos de la NPS, sino que también a las características del actual régimen de bienestar en donde las familias constituyen un elemento fundamental de la generación de bienestar.

A esta hipótesis se ajusta especialmente CSR, dado que el carácter familiarizador y el enfoque “maternalista” predomina en las acciones consideradas en el marco de dicho programa. En consecuencia, se observa que las medidas contenidas en CS estarían generando cierta estratificación social pues, desde una valoración de género, en el marco de CSR se estarían propiciando diversas desigualdades, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las medidas contenidas en CSU. Esto adquiere especial connotación si se considera que la zona rural está más afectada por la problemática laboral y por el déficit en servicios de cuidado, como se observó en el análisis del régimen de bienestar.

Por tanto, mientras en el marco de CSR las mujeres son promovidas en cuanto que madres, en CSU el acceso a los beneficios sociales por parte de las mujeres supera el supuesto maternalista. Adicionalmente se incorporan ayudas que promueven su empleabilidad, su formación y emprendimiento. Asimismo se incorporan acciones en el ámbito de los cuidados (mejora de infraestructura y servicios de cuidado para la primera infancia) que pueden favorecer la reducción de su carga doméstica y facilitar su incorporación en actividades remuneradas.

Por esta y otras razones que fueron evaluadas en el capítulo V, afirmamos que en el caso de CS se registran diversas desigualdades, como sostiene Fraser (1994). No obstante, en el caso de CSR la tendencia sería hacia la desigualdad, mientras que en el caso de CSU la tendencia sería hacia la igualdad. En consecuencia, en este último se estaría incidiendo favorablemente en los principios anti/pobreza, anti/explotación, anti/valoración social y anti/marginalización.

No obstante, al contrastar dichos resultados a la luz del régimen de bienestar se tendría que las medidas incorporadas no serían suficientes y en este sentido, la valoración de la incidencia del programa en materia de mercantilización de la fuerza de trabajo sería cuestionable. Esto resulta preocupante considerando que la apuesta del programa es la superación de la pobreza mediante la acumulación de capital, bajo el supuesto que esto permitirá a la población beneficiaria incorporarse en empleos que les permitan salir de la pobreza. No obstante, según los resultados del régimen de bienestar, se observa que el mercado laboral salvadoreño no sería el escenario propicio para que dicho objetivo sea alcanzado.

Por otro lado, en materia de desmercantilización existirían reparos para afirmar que el programa contribuye a este propósito. Pues como ya se ha explicado, el programa contendría diversos elementos que dificultarían dar una respuesta simple.

Por esta razón se ha ponderado dicha dimensión con una valoración “moderada” para el caso de CSU, y “débil” en variados aspectos para el caso de CSR. Aunque ambos partirían de la misma lógica de focalización, también contienen medidas de índole universal. Bajo este esquema, en CSU se incorporan medidas que abarcan más dimensiones de pobreza que en el caso de CSR, como ya se ha visto. Asimismo, en el caso de las ayudas asignadas bajo el componente de “capital humano”, los montos considerados en el marco de CSU son relativamente superiores que los que se asignan en CSR, lo cual depende de los distintos criterios que se adoptan para su estimación.

Podría decirse que la lógica del programa estaría actuando como un instrumento hacia la universalización. No obstante, también existiría el temor de que, en lugar de un instrumento, se imponga como un fin en sí mismo, puesto que actualmente se posiciona como la principal estrategia de protección social de naturaleza no contributiva. Por tanto, respondiendo a la pregunta que se planteó para orientar esta investigación, sobre si el programa incidiría en la desmercantilización del bienestar, la respuesta contiene distintos matices. Dependerá del componente que se trate.

En el caso de las transferencias, dependerá también del tipo de transferencia. Pero incluso la pensión no contributiva asignada a la población adulta mayor no contribuiría a su desmercantilización de forma oportuna. Pues como ya se ha visto, es de escasa cuantía y representa el único ingreso de las personas que la perciben. En este sentido muy probablemente deban depender de fuentes informales de bienestar, siendo

una de ellas la familia. Asimismo, en estas ayudas predominaría el criterio “meritocrático”, en el caso de dichas pensiones, el “merito” sería la demostración de su condición de pobreza y marginalidad.

Por el lado de los “incentivos a la oferta” se observaría una mayor probabilidad de que el programa incida en la desmercantilización. Ya que los beneficios que se derivan de este tipo de medidas no son de carácter focalizado, ni condicional ni temporal.

Frente a este panorama complejo, la literatura tendría variadas posturas sobre la capacidad de desmercantilización de dichos programas. Incluso se plantea que podría contribuir a un universalismo en sus mínimos y no en los máximos que se debieran alcanzar. Es por esta razón que al momento de valorar la incidencia del programa en esta dimensión debieron considerarse variados aspectos.

En definitiva, este panorama ha permitido concluir que las implicaciones de este tipo de programas deben ser analizadas desde una perspectiva de género pero también desde una perspectiva de derechos. Debido a la complejidad que adquiere según sus características. Desde una perspectiva de género el análisis realizado ha demostrado la forma en que la superación del supuesto “maternalista” marca una diferencia sustancial en términos de las implicaciones que se atribuyen a este tipo de programas.

En suma, resulta importante en materia de recomendaciones de política considerar ambas perspectivas, considerando el carácter estratégico de CS en el marco de la protección social en general (dada la debilidad del pilar contributivo) y del pilar no contributivo de la misma en particular. Al tratarse de un programa que respondería al fallo del mercado para incorporar a la fuerza de trabajo y la obtención de beneficios sociales de índole contributiva, resulta importante considerar también la forma en que sus intervenciones incidirían en la mercantilización de la fuerza de trabajo, puesto que los beneficios de CS son de índole temporal. Por otro lado, también resulta imperativo analizar sus repercusiones en materia de “familiarización” considerando que esto conlleva importantes implicaciones de género.

Sobre este último aspecto, sería necesario incluso el replanteamiento del modelo de familia del que se parte para la definición de dicha política pública. Puesto que la realidad es que las mujeres actúan también como proveedoras y no únicamente como cuidadoras, al imponer programas con un claro sesgo maternalista se les obliga a

adoptar diversas estrategias, tal y como se sostiene en la literatura, que implican su doble carga de tiempo dentro y fuera del hogar e incluso la incorporación en actividades precarias que les permita “compatibilizar” todas las actividades de forma simultánea. Es decir, las actividades remuneradas y las no remuneradas, dentro de ellas las impuestas en el marco del programa.

C.3 RECOMENDACIONES.

Ante las características del régimen de bienestar salvadoreño, no cabe duda que el programa resulta necesario. No obstante, debieran replantearse varios aspectos de su lógica a fin de que se traduzca en una herramienta que no reproduzca desigualdades sociales y desigualdades de género. Pero principalmente con la finalidad que se traduzca en una herramienta que incida en la desmercantilización y verdaderamente garantice la superación de la pobreza.

Sobre la base a estas consideraciones la primera medida sería igualar el tratamiento que se otorga a las mujeres en el marco de CS. Es decir, superar el supuesto maternalista que persiste en CSR y al mismo tiempo incorporar acciones que incidan en los principios que han sido evaluados. Este debería ser el criterio mínimo necesario para al menos superar el carácter contradictorio del tratamiento de género contenido en el programa. De esta forma el programa no estaría demandando el trabajo no remunerado de las madres ni imponiendo una valoración simbólica sobre las mismas que, como ya se ha visto, contendría diversas implicaciones en materia de desigualdad y estratificación, sobre todo considerando el tratamiento diferente que se otorga a las beneficiarias de CSU.

Adicionalmente, las medidas a incorporar debieran considerar acciones para realmente incidir en las limitaciones que frenan el acceso de las madres al mercado laboral, esto incluye el fomento de servicios de cuidado para la infancia y para la dependencia. Asimismo, en las acciones que se definan debiera superarse el modelo de *male breadwinner* y en este sentido incorporar acciones orientadas a instaurar un modelo que funcione bajo el esquema de *Individual earner carer*.

Al tratarse de un objetivo amplio, esta recomendación no se suscribe únicamente al ámbito del programa analizado, sino que principalmente al ámbito del régimen de

bienestar y de las políticas que se definen en el marco del mismo. De tal forma que confluyan a este objetivo mediante el replanteamiento de la ideología familiar predominante, es decir la de *male breadwinner*. Esto implicaría un replanteamiento de la titularidad de los beneficios, la base de derechos y de una fuerte implicación del Estado en los cuidados.

Por otro lado, en materia de “incentivos a la demanda” deben replantearse los montos de las asignaciones. Especialmente los de la población adulta mayor, dado que, como se ha visto en el panorama del régimen de bienestar, se trataría de una población con un alto nivel de riesgo y desprotección, causado por la escasa oferta de servicios públicos de cuidado y, además, causado por la problemática laboral que deja fuera de las pensiones de vejez a buena parte de la población. Al ser el único ingreso que perciben, sería necesario que cubra al menos la canasta básica alimentaria. Esta recomendación incidiría también en compensar las desigualdades de género que marcan la trayectoria laboral de las mujeres y que en la edad adulta las deja en una situación de desprotección mayor que la de los hombres como se pudo constatar en el análisis del régimen de bienestar.

Adicionalmente, considerando que dicho programa pretende insertarse dentro de la lógica del universalismo básico, debiera incorporar acciones coherentes con este enfoque y en este sentido suspender el carácter condicional de las ayudas, dado que en la literatura también se afirma que no existiría evidencia empírica para argumentar que las mismas influyan en los objetivos de este tipo de programas. Por tanto, más que una medida para garantizar eficacia se trataría de una medida impregnada de intereses políticos.

En consecuencia, bajo el enfoque del universalismo básico, las ayudas otorgadas a la infancia y juventud y población adulta mayor, debieran ser en base al principio de ciudadanía. Sobre las ayudas a la población en edad activa sería necesario evaluar acciones que permitan que las ayudas asignadas actúen como una especie de salario por la realización de actividades que vinculadas con su auto-promoción. Tal y como se sostiene en la literatura. Es decir, de cierta forma mantendrían el mecanismo que actualmente registran en el marco del programa, aunque cambiaría el hecho de que los montos asignados serían superiores.

Adicionalmente sería necesario que, en materia de focalización, al igual que se sostiene en la literatura, se planteara como objetivo su reorientación progresiva hacia la universalización. Considerando que las acciones focalizadas del programa se suscriben únicamente a los “incentivos de demanda”, es decir las transferencias. Sería necesario considerar la viabilidad de estas propuestas considerando el panorama del régimen de bienestar que dificultaría emprender estas acciones en el corto plazo. También sería necesario que dicha política pública actúe únicamente como un componente de esfuerzos más amplios para el combate a la pobreza, debe evitarse que con sus actuales características se consolide como la única y principal estrategia implementada para este propósito, de forma tal que funcione como un medio y no como un fin en sí misma. En tal sentido debe propiciarse su articulación en el marco del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) y también propiciar medidas de carácter sectorial que actúen de carácter complementario en el marco de las acciones desarrolladas en CS.

En este aspecto adquiere relevancia suscribir el análisis en el marco del régimen de bienestar, dado que medidas de esta naturaleza requieren evaluar la viabilidad de las mismas. No obstante, de acuerdo con el panorama laboral, no sería sostenible este tipo de acciones sin emprender medidas que mejoren y garanticen la mercantilización de la fuerza de trabajo en condiciones de empleo de calidad. Esto podría contribuir a que las acciones en materia no contributiva se financien sobre la base de impuestos generales. Pero también sería necesaria una reforma fiscal que permita que el efecto pos fiscal de estas acciones no contrarreste sus efectos, como actualmente sucede debido a que el efecto regresivo de los impuestos indirectos supera el efecto progresivo de las transferencias, al ser de escasa cuantía, como se observó en el capítulo IV.

Este replanteamiento en materia laboral podría favorecer los objetivos del programa sobre acumulación de capital. Se considera que si no se incide en las limitantes del mercado laboral mediante medidas que trasciendan los límites del programa, cualquier acción contenida en el mismo difícilmente logre los beneficios esperados y las medidas adoptadas se limitarían a medidas paliativas que no resuelven el problema estructural.

En resumen, se considera que un programa de las dimensiones adquiridas por CS debe encaminarse al objetivo de desmercantilizar desde una perspectiva de derechos que incorpore entre sus lineamientos la igualdad de género en variadas dimensiones, como

ya se han analizado. Al suscribirse en un régimen de bienestar particular y responder a sus fallos, también será necesario que se incorporen acciones en otras esferas ajenas al ámbito del programa, de tal forma que se propicie un entorno donde la población no dependa de programas de naturaleza no contributiva y de corte asistencial para su subsistencia.

C.4 INVESTIGACIONES FUTURAS.

La investigación realizada ha suscitado la necesidad de profundizar en materia de las dimensiones analizadas. Se considera importante avanzar en el análisis de los regímenes de bienestar, de tal forma de evaluar la funcionalidad de los PTCM según la naturaleza del régimen de bienestar en que se insertan. La idea de este estudio sería constatar la funcionalidad y contenido de este tipo de programas en el marco de regímenes de bienestar de orientación universalista y contrastarla con la de los regímenes de orientación residual.

Asimismo, sería necesario orientar dichos estudios analizando el modelo de familia del que derivan las políticas que configuran los distintos regímenes de bienestar. De tal manera que se pueda constatar el modelo de familia del que derivan las medidas universalistas y las medidas asistenciales según los diversos tipos de régimen de bienestar. Esta idea parte del hecho que no necesariamente un régimen de bienestar universalista garantizaría menos desigualdades de género, pues como ya se constató en la literatura, la pretensión universalista no actúa sobre individuos neutros. Por tanto es necesario indagar sobre el modelo de familia que se encuentra a la base de las distintas políticas.

Por otro lado, sería también necesario ampliar el análisis desde una perspectiva de derechos, considerando la complejidad que adquieren estos programas ante la diversidad de elementos que contienen. El análisis de derechos resulta mucho más pertinente en los esquemas de PTCM que mantienen el supuesto "maternalista" en la asignación de los beneficios, ya que las implicaciones de género que esto conlleva no son únicamente simbólicas sino también prácticas, y afectan variados derechos de las mujeres.

Asimismo, es necesario profundizar en los impactos de este tipo de programas. La investigación presentada ha sido una evaluación del contenido de los mismos,

aunque CSU aparentemente presenta un panorama favorable desde una perspectiva de igualdad. Sería interesante evaluar si efectivamente las acciones consideradas en el marco del programa han obtenido los efectos previstos en materia de la reducción de brechas entre niñas y niños en el acceso a la educación, reducción de la violencia, o incorporación efectiva de las mujeres al mercado laboral en condiciones dignas, entre otros. De igual manera es necesario profundizar en los impactos de género en el ámbito de CSR, dadas las diferentes desigualdades que son fomentadas en el marco del programa.

También sería necesario evaluar el tipo de universalismo que se encuentra detrás del SPSU, de tal forma de trazar fronteras entre lo que verdaderamente contiene de universalismo y lo que contiene de focalización. Al tratarse de una estrategia que se promueve en el marco del universalismo básico, sería necesario también profundizar en los lineamientos que incorpora de éste y evaluar la viabilidad de la aplicación de este enfoque en el régimen de bienestar salvadoreño.

Adicionalmente, con la pretensión indagar la viabilidad de esquemas asistenciales de índole universalista, debiera también evaluarse las medidas necesarias para su implementación en el régimen de bienestar salvadoreño, de tal forma de detectar acciones precisas que permitan generar recursos para este tipo de esfuerzos. Asimismo debería analizarse la funcionalidad y los límites que debieran desempeñar los programas focalizados en el marco de los sistemas de protección social, de tal forma que se instauren como una herramienta pero en ningún caso como un fin en si mismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Esta sección contiene las diversas fuentes referidas a lo largo del documento. Se desarrolla acorde con las normas de la American Psychological Association (APA), no obstante algunos criterios han sido ajustados con la finalidad de visibilizar los aportes de las autoras y de los autores. En este sentido en lugar de referir únicamente las iniciales de los nombres, como se define en las reglas APA, se exponen los nombres y apellidos de las autoras y los autores. Los enlaces de internet se han revisado al cierre de esta edición.¹⁸⁸

- Abrahamson, Peter. (2007). El modelo nórdico de protección social y sus efectos en la cohesión social. En A. Sojo, y A. Uthoff (Eds.). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, (pp. 44-59). Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3548-cohesion-social-america-latina-caribe-revision-perentoria-algunas-sus-dimensiones>
- Adato, Michelle; De la Brière, Bénédicte; Mindek, Dubravka, y Quisumbing, Agnes. (2000). *The impact of PROGRESA on women's status and intrahousehold relations*. Washington, D.C: International Food Policy Research Institute. URL: <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/125438>
- Agra Romero, María. (2002). Ciudadanía: el debate feminista. En F. Quesada (Ed.), *Naturaleza y sentido de la ciudadanía hoy* (pp. 129-160). Madrid: UNED.
- Aguilar, Teresa. (2008). El sistema sexo-género en los movimientos feministas. *Amnis*, no. 8, pp. 1-11. URL: <https://amnis.revues.org/537>
- Alvarenga Jule, Ligia E. (2001). La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género. Serie *Mujer y Desarrollo*, no. 34 [LC/L.1541-P]. Santiago de Chile: CEPAL. URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5880-la-situacion-economico-laboral-de-la-maquila-en-el-salvador-un-analisis-de-genero>
- Amorós, Celia. (2000). Presentación. En C. Amorós (Ed.), *Feminismo y filosofía* (pp. 9-107). Madrid: Síntesis.
- Andrenacci, Luciano, y Repetto, Fabian. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En C. G. Molina (ed.) (2006), pp. 83-111.
- Antonopoulos, Rania. (2013). Expanding social protection in developing countries: A gender perspective. *Working Paper* no. 757 (march). Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College. URL: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_757.pdf
- Anzorena, Claudia. (2008). Estado y división sexual del trabajo: Las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral. *Utopía y Praxis*

¹⁸⁸ Entre el 17 y el 23 de abril de 2017.

- Latinoamericana: Revista Internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*, vol. 13, no. 41, pp. 46-68. URL: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162008000200003
- Aponte, Carlos. (2012). ¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina? *Revista venezolana de análisis de coyuntura*, vol. 18, no. 1, pp. 11-40. URL: <http://www.redalyc.org/pdf/364/36424414002.pdf>
- Armas, Amparo. (2004). La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano. [Documento preparado para la reunión de expertos sobre *Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género*]. Quito: CEPAL (Unidad Mujer y Desarrollo) – CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres – Ecuador). URL: <http://www.cepal.org/mujer/reuniones/quito/aarmas.pdf>
- Atkinson, Anthony B. (1996). *On targeting social security: Theory and western experience with family benefits*. London: London School of Economics and Political Science.
- Aznar, Juana, y Belmonte, Irene. (2013). Las familias como elemento subsidiario del Estado de bienestar. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, vol. I, no. 9, pp. 1-20 [ISSN: 1886-6611]. URL: <https://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2013/04/09-tm-01.pdf>
- Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). *Estadísticas*. Consultada por última vez el 10/05/2016. URL: http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_content&view=category&id=78&Itemid=113
- Banegas González, Israel. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: Política social y transformación del Estado. *Estudios Sociológicos*, vol. XXVI, no. 77, pp. 287-319. [ISSN 0185-4186] URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59826202>
- Barba, Carlos. (2005). Paradigmas y regímenes de bienestar. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, no. 137. San José (Costa Rica): FLACSO. URL: https://www.academia.edu/18641797/PARADIGMAS_Y_REGIMENES_DE_BIENESTAR_C._BARBA
- _____. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. Santiago de Chile: CEPAL. [Serie *Políticas Sociales*, no. 92 (LC/L.2168-P)]. URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/6080>
- Barrientos, Armando. (2009). Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America. *Economy and Society*, vol. 38, no. 1, pp. 87-108. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03085140802560553>
- _____. (2004). Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime. En I. Gough, & G. Woods (Eds.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (pp. 121-168). New York: Cambridge University Press.
- Barros, Ricardo Paes de, y Carvalho, Mirela de. (2004). La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades. *VI Foro de*

- Equidad Social* (Washington: BID, 2-3 de agosto). URL: <https://publications.iadb.org/handle/11319/4404?locale-attribute=es>
- Bedin, Paula. (2013). Críticas y dilemas feministas sobre el universalismo androcéntrico de la ciudadanía liberal clásica. *Temas y Debates*, no. 26, pp. 127-143. URL: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2013000200005
- Beneke, Margarita; Gindling, Tim H.; Vásquez, Lidia E.; Cepeda, José A., y Delgado, Susana M. (2015). *Dinámica del mercado laboral de mujeres y hombres en El Salvador*. Nicaragua: FIDEG. URL: <http://fusades.org/sites/default/files/Din%C3%A1mica%20del%20mercado%20aboral%20de%20mujeres%20y%20hombres%20en%20El%20Salvador.pdf>
- Bentancor, Virginia. (2015). La política asistencial: Desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada. *Fronteras*, no. 8, pp. 45-57. URL: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2015/07/Fronteras-Bentancor.pdf>
- Bertranou, Fabio M. (2003). Conceptos, teorías y paradigmas de la protección social y la seguridad social: Desarrollo histórico de la seguridad social en América latina. Presentación en el curso *Calidad de Vida de Personas Mayores: Instrumentos para el seguimiento de Políticas y Programas*, Santiago de Chile: CELADE (4-5 de septiembre). URL: <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/7/13237/pp14.pdf>
- Bradshaw, Sarah. (2008). From Structural Adjustment to Social Adjustment: A Gendered Analysis of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Nicaragua. *Global Social Policy*, vol. 8, no. 2, pp. 188-207. URL: <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/22994>
- Bradshaw, Sarah, y Linneker, Brian. (2003). *Desafiando la pobreza de las mujeres: Perspectivas de género y estrategias para la reducción de la pobreza en Nicaragua y Honduras*. London: Catholic Institute for International Relations (CIIR). URL: <http://www.progressio.org.uk/sites/default/files/Desafiando-la-pobreza.pdf>
- Bradshaw, Sarah, y Quirós, Ana. (2008). Women Beneficiaries or Women Bearing the Cost? A Gendered Analysis of the *Red de Protección Social* in Nicaragua. *Development and Change*, vol. 39, no. 5, pp. 823-844. URL: <http://courses.arch.vt.edu/courses/wdunaway/gia5524/viquez08.pdf>
- Briggs, Asa. (2000). The welfare state in historical perspective. En C. Pierson, & F. Castles (Eds.), *The welfare state: A reader* (pp. 16-29). Cambridge: Polity Press.
- Buendía, Luis. (2012). *Dinámica de crecimiento, distribución de la renta y movimiento obrero: El estado de bienestar sueco en una perspectiva de largo plazo*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid. URL: <http://eprints.ucm.es/14579/>
- Bustos, Lucas A. (2009). El lugar de las mujeres pobres: El caso de las beneficiarias de planes sociales. *La Aljaba*, vol. 13, no. 13, pp. 1-22. URL: <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/aljaba/v13a05bustos.pdf>

- Cabrera, Oscar. (2015). Situación económica de El Salvador – Enero 2015 (*Presentación Power Point*). San Salvador: Banco Central de Reserva. URL: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/330472860.pdf>
- Campana, Melisa. (2015). Regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe: Notas para pensar lo contemporáneo. *Trabajo Social Global*, vol. 5, no. 8, pp. 26-46. URL: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/tsg/article/view/3069>
- Campillo, Inés. (2005). La ciudadanía social. Perspectivas y propuestas feministas. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Madrid. URL: http://pmayobre.webs.uvigo.es/pop/archi/profesorado/monica_lopez/campillo.pdf
- Caristo, Anna. (2013). Transferencias de efectivo (in)condicionales. *Comentarios de Seguridad Social*, no. 39. URL: http://www.bps.gub.uy/bps/file/6371/1/transferencias_de_efectivo_in_condicionales_caristo.pdf
- Carrasco, Cristina. (1997). Mujeres, trabajos y políticas sociales en España. *DUODA: Revista d'Estudis feministes*, no. 13, pp. 85-106. URL: <http://www.raco.cat/index.php/duoda/article/viewFile/62059/90565>
- Casalí, Pablo; Schwarzer, Helmut, y Bertranou, Fabio. (2014). La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT: El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe. Lima: OIT. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_317898.pdf
- Castaneda, Ricardo; Molina, Lourdes, y Oliva, José A. (2015). *Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza: El Salvador*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). URL: http://icefi.org/sites/default/files/incidencia_de_la_politica_fiscal_en_la_desigualdad_y_la_pobreza_salvador_.pdf
- Castel, Robert (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós. URL: <https://catedracoi2.files.wordpress.com/2013/05/castel-robert-la-metamorfosis-de-la-cuestic3b3n-social.pdf>
- Castro García, Carmen (2015). *Modelos de bienestar, igualdad de género y permisos por nacimiento en un contexto de crisis del modelo social europeo*. (Tesis doctoral). Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. URL: <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/2080/castro-garcia-tesis15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cecchini, Simone, y Madariaga, Aldo. (2011). Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL – ASDI. [Serie Cuadernos de la CEPAL, no. 95 (LC/G.2497-P)]. URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/27854>
- Cecchini, Simone, y Martínez, Rodrigo. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL - GIZ. [Serie Libros de la CEPAL, no. 111]. URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf

- Cecchini, Simone; Robles, Claudia, y Filgueira, Fernando. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada*. Santiago de Chile. CEPAL. [Serie *Políticas Sociales*, no. 202 (LC/L.3856)]. URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36831-sistemas-proteccion-social-america-latina-caribe-perspectiva-comparada>
- Centro de Documentación Legislativa (Asamblea Legislativa de El Salvador). (2015). *Refórmase el Código de Trabajo, en su artículo 309*. URL: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/reformase-el-codigo-de-trabajo-a-fin-de-aumentar-4-semanas-mas-la-licencia-por-maternidad>
- CEPAL. (2013). *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: CEPAL. [LC/G.2580]. URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/S2013868_es.pdf?sequence=1
- _____. (2012). *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: CEPAL. [LC/G.2557-P]. URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1247-panorama-social-de-america-latina-2012>
- _____. (2010). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL. [LC/G.2423-P/E]. URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-de-america-latina-2009>
- _____. (2009). The impact of the financial crisis on women in the Caribbean. *Estudios e Investigaciones* [LC/CAR/L.243]. URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38669/LCCARL243_en.pdf?sequence=1
- _____. (1995). *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL. [Serie *Cuadernos de la CEPAL*, no. 71 (LC/G.1829-P)]. URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/27965>
- _____. (s.f.). Programas de transferencias condicionadas: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. URL: <http://dds.cepal.org/bdptc/>
- CEPAL-CELADE (s.f.). *Base de datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía*. División de Población. Consultada por última vez el 17/06/2016. URL: <http://www.cepal.org/celade/indicadores/default.htm>
- CEPAL-OIT. (2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, no. 10 (LC/L.3815). Santiago de Chile: Naciones Unidas. URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/S2014311_es.pdf?sequence=1
- CEPALSTAT. *Estadísticas sociales sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta de hogares*. Consultada por última vez el 20/05/ 2016. URL: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/buscador.asp?
- Cevallos, Ana. (2011). Análisis de las implicaciones para la equidad de género de los programas de transferencias monetarias condicionadas. *Documentos de Trabajo*, no. 22/2011. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. URL:

- http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2011_22.pdf
- Chang, Ha-Joon. (2002). The role of Social Policy in Economic Development: Some theoretical reflections and lessons from East Asia. Ponencia para el UNRISD project *Social Policy in a Development Context* (pp. 246-261). Génova: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). URL: [http://unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/D7A4D3693E1D5EBD C1256C77003A0FBE/\\$file/chanlong.pdf](http://unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/D7A4D3693E1D5EBD C1256C77003A0FBE/$file/chanlong.pdf)
- Chant, Sylvia. (2008). The 'Feminisation of Poverty' and the 'Feminisation' of Anti-Poverty Programmes: Room for revision? *The Journal of Development Studies*, vol. 44, no. 2, pp. 165-197. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/00220380701789810>
- _____. (2006). Re-thinking the "Feminization of Poverty" in Relation to Aggregate Gender Indices. *Journal of Human Development*, vol. 7, no. 2, pp. 201-220. URL: https://www.academia.edu/22342285/Re_thinking_the_Feminization_of_Poverty_in_Relation_to_Aggregate_Gender_Indices
- _____. (2003). Female household headship and the feminisation of poverty: Facts, fictions and forward strategies. *LSE Research Online* Working paper. London: LSE. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/574/1/femaleHouseholdHeadship.pdf>
- _____. (2002). Researching gender, families and households in Latin America: From the 20th into the 21st century. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 21, no. 4, pp. 545-575. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/575/>
- _____. (1997). Women-Headed Households: Poorest of the Poor?: Perspectives from México, Costa Rica and the Philippines. *IDS Bulletin*, vol. 28, no. 3, pp. 26-48. URL: <https://www.academia.edu/22342246/>
- Cichon, Michael; Scholz, Wolfgang; Meerendonk, Arthur van de; Hagemejer, Krzysztof; Bertranou, Fabio, y Plamadon, Pierre. (2004). *Financing social protection*. Geneva: ILO-ISSA. URL: http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/quantitative-methods/WCMS_SECSOC_8030/lang--en/index.htm
- Cohen, Ernesto, y Franco, Rolando. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México, D.F: SEDESOL/FLACSO.
- CONAIPD. (2016). *Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2015. Primera lectura de datos: Mayo de 2016*. San Salvador: Gobierno de El Salvador-CONAIPD. URL: <https://cdr.lib.unc.edu/indexablecontent/uuid:af634528-b5cd-4c82-b69b-cfe53fe7356d>
- Conway, Tim; de Haan, Arjan, y Norton, Andy (eds.). (2000). *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*. Documento presentado en DFID-ODI Inter-Agency Seminar on Social Protection (Easthamstead Park, 22-23 March). URL: <https://tryout.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2233.pdf>
- Cornia, Giovanni A., y Stewart, Frances. (1993). Two errors of targeting. *Journal of International Development*, vol. 5, no. 5, pp. 459-496. URL: http://www-3.unipv.it/cdn/userfiles/file/Papers/paper_cornia_5

- Cornwall, Andrea, y Brock, Karen. (2005). Beyond Buzzwords: "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment" in Development Policy, *Overarching Concerns Programme Paper* no. 10. Geneva: UNRISD. URL: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/F25D3D6D27E2A1ACC12570CB002FFA9A?OpenDocument>
- Cornwall, Andrea; Gideon, Jasmine, y Wilson, Kalpana. (2008). Introduction: Reclaiming Feminism: Gender and neoliberalism. *IDS Bulletin*, vol. 39, no. 6, pp. 1-9. URL: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/bull39.6intro3.pdf>
- Cuéllar, Helga; Calderón, Lissette, y Herrera, María José (2014). Desafíos de la inversión en desarrollo social desde el análisis del Presupuesto General del Estado. *Análisis Social*, no. 2. FUSADES. URL: http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/anlisis_social_2_julio_de_2014.pdf
- Daeren, Lieve. (2004). Mujeres pobres: Prestadoras de servicios o sujetos de derecho? los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género. Documento presentado en el Seminario Internacional *Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y del género* (Quito, 26-27 agosto). CEPAL. URL: <http://www.cepal.org/mujer/reuniones/quito/LDaeren.pdf>
- Dallorso, Nicolás (2009). Transferencias monetarias condicionadas: ¿nuevas estrategias de gobierno de la pobreza? V *Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. URL: <https://www.aacademica.org/000-089/336.pdf>
- Daza, José L. (2005). *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*. Ginebra: OIT [Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, Documento no. 9]. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082382.pdf
- Del Valle, Alejandro H. (2010). Informalidad y modelos de bienestar en América Latina. *Política y Sociedad*, vol. 47, no. 3, pp. 239-261. URL: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO1010330239A/21563>
- Dietz, Mary, y Mejía, Eduardo (1994). Ciudadanía con cara feminista. El problema con el pensamiento maternal. *Debate Feminista*, vol. 10, pp. 45-66.
- Donati, Pierpaolo, y Lucas, Antonio. (1987). La política social en el estado de bienestar: El desafío de los sistemas complejos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 37, pp. 57-68. URL: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_037_05.pdf
- Draibe, Sonia, y Riesco, Manuel. (2006). Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea. México, D.F.: CEPAL [Serie *Estudios y Perspectivas*, no. 55 (LC/L.2601)]. URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4980-estado-de-bienestar-desarrollo-economico-y-ciudadania-algunas-lecciones-de-la>
- Duryea, Suzanne, y Schargrodsky, Ernesto. (2008). *Financial Services for the Poor: Welfare, Savings and Consumption*. Washington D.C: Inter-American

- Development Bank. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/DuryeaSchargrodsky150208.pdf>
- EHPM. *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples - El Salvador*. Años consultados: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. DIGESTYC. URL: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>
- Elshtain, Jean B. (1982). *Public man, private woman: Women in social and political thought*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Encuesta Longitudinal de Protección Social. (2013). *Presentación de los resultados de la primera ronda de la Encuesta Longitudinal de Protección Social*. El Salvador: BID. URL: <http://aplicaciones.digestyc.gob.sv/elps/inicio.html>
- Esping-Andersen, Gøsta. (2001). Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados. En R. Franco (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (pp. 202-216). México, D.F.: SigloXXI-CEPAL, 2006.
- _____. (1999). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000.
- _____. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Espinosa, Guadalupe. (2006). La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales. En María de la Paz López y Vania Salles (coords.), *El Programa Oportunidades examinado desde el género* (pp. 131-174). México D.F.: El Colegio de México - Oportunidades. URL: <http://ogp.colmex.mx/libreria/OportunidadesOGP.pdf>
- Facio, Alda. (2000). Hacia otra teoría crítica del derecho. En Gioconda Herrera (ed.), *Las fisuras del patriarcado: Reflexiones sobre feminismo y derecho* (pp. 15-44). Ecuador: FLACSO. URL: <http://www.flacso.org.ec/docs/safisfacio.pdf>
- Feitosa de Britto, Tatiana (2008). Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador, Red Solidaria. *International Poverty Centre Country Study*, no. 9. URL: <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCCountryStudy9.pdf>
- Filgueira, Fernando. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL. [Serie *Políticas Sociales*, no. 188 (LC/L.3787)]. URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35915/S2014090_es.pdf?sequence=1
- _____. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL. [Serie *Políticas Sociales*, 135 (LC/L.2752-P)]. URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6141-cohesion-riesgo-arquitectura-proteccion-social-america-latina>
- _____. (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. Draft working document prepared for the UNRISD Project on Social Policy and Democratization. Geneva: UNRISD. URL:

- [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/D1F612F7B7D71534C1256FFF005447F7](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/D1F612F7B7D71534C1256FFF005447F7)
- _____. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (Ed.), *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). [*Centroamérica en reestructuración*, vol. 3] URL: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/mofi.pdf>
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos G.; Papadópulos, Jorge, y Tobar, Federico. (2006). Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En C. G. Molina (ed.) (2006), pp. 19-55.
- Firestone, Shulamith. (1973). *La dialéctica del sexo*. Barcelona: Kairós, 1976. URL: <https://patagonialibertaria.files.wordpress.com/2014/11/163005241-shulamith-firestone-la-dialectica-del-sexo-pdf>
- FISDL [Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local – El Salvador]. (2016). Más de 380 personas adultas mayores recibieron pensión básica en Carolina, San Miguel. (9 de febrero). URL: <http://www.fisdl.gob.sv/component/k2/tag/Pensi%C3%B3n%20B%C3%A1sica%20Universal>
- _____. (2015). Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). (9 abril) URL: http://www.fisdl.gob.sv/temas-543/programas-sociales/pati#.V_-M0vmLTIU
- _____. (2009). Protocolo de capacitaciones a las familias beneficiarias: Comunidades Solidarias Rurales. San Salvador: FISDL. URL: <http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2009/06/protocolocapacitacionfamiliasrurales.pdf>
- Fiszbein, Ariel, y Schady, Norbert. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Washington DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0SPAN1h0Transfers10Spanish.pdf?sequence=6>
- Flaquer, Lluís. (2004). La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países de la Europa del sur. *Papers - Revista de Sociología*, no. 73, pp. 27-58. URL: <http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/25783/25617>
- _____. (2000). Family policy and welfare state in Southern Europe. Working paper no. 185. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. URL: http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_185.pdf?noga=1
- Fleury, Sonia, y Molina, Carlos G. (2000). Modelos de Protección Social. Notas de Clase. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2002. URL: https://www.researchgate.net/profile/Sonia_Fleury/publication/242115612_MODELOS_DE_PROTECCION_SOCIAL/links/543bd2880cf204cab1db3b4d.pdf
- Fonseca, Ana. (2008). Los sistemas de protección social en América Latina: Focalización vs. Universalidad. Documento de Trabajo no. 4 (Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre). Santiago de Chile: FAO. URL: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341944185.pdf>

- _____. (2006). *Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Documento presentado en el Seminario Internacional sobre *Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria* (Santiago de Chile: Oficina Regional de FAO, 4-5 Diciembre). URL: http://files.uladech.edu.pe/Virtual_Educa/DARES_PL_2010/sesion5/protecci%C3%B3n%20social%20en%20el%20per%C3%BA.pdf
- Fraser, Nancy. (2013). *Fortunes of feminism: From state-managed capitalism to neoliberal crisis*. London: Verso Books. URL: [https://kok.memoryoftheworld.org/Nancy%20Fraser/Fortunes%20of%20Feminism_%20From%20State-Managed%20Capitalism%20to%20Neoliberal%20Crisis%20\(27\)/Fortunes%20of%20Feminism_%20From%20State-Managed%20Capitalism%20to%20Neoliberal%20Crisis%20-%20Nancy%20Fraser.pdf](https://kok.memoryoftheworld.org/Nancy%20Fraser/Fortunes%20of%20Feminism_%20From%20State-Managed%20Capitalism%20to%20Neoliberal%20Crisis%20(27)/Fortunes%20of%20Feminism_%20From%20State-Managed%20Capitalism%20to%20Neoliberal%20Crisis%20-%20Nancy%20Fraser.pdf)
- _____. (1997). *Iustitia interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre – Universidad de los Andes (Fac. de Derecho). URL: <http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fraser-iustitia-interrupta-reflexiones-criticas-desde-la-posicion-postsocialista.pdf>
- _____. (1994). After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. *Political Theory*, vol. 22, no. 4, pp. 591-618. URL: <http://www.jstor.org/stable/192041>
- Fraser, Nancy, y Gordon, Linda. (1992). Contrato versus caridad: Una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social. *Isegoría*, no. 6, pp. 65-82. URL: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewArticle/324>
- Freeland, Nicholas. (2007). Superfluous, Pernicious, Atrocious and Abominable? The Case Against Conditional Cash Transfers. *IDS Bulletin*, vol. 38, no. 3, pp. 75-78. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1759-5436.2007.tb00382.x/abstract>
- Gobierno de El Salvador. (2015). *El Salvador, productivo, educado y seguro. Plan quinquenal de El Salvador 2014-2019*. Santa Tecla: Gobierno de El Salvador (Secretaría Técnica y de Planificación). URL: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>
- _____. (2012). *Documento base: Comunidades Solidarias*. San Salvador: Gobierno de El Salvador. URL: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/els148598.pdf>
- _____. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo: 2010–2014*. San Salvador: Gobierno de El Salvador. URL: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Marco_Institucional/Informes/Planes/Plan_Quinquenal_de_Desarrollo_2010_2014.pdf
- _____. (2005). *Programa social de atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador RED SOLIDARIA – Documento conceptual*. San Salvador: Gobierno de El Salvador (Secretaría Técnica de la Presidencia / Coordinación Nacional del Área Social). URL: <http://siteresources.worldbank.org/GUATEMALAINSPANISHEXT/Resources/500796-1166830633691/DocConceptual.pdf>

- Gómez de Pedro, María Esther. (2001). *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*. (Tesis doctoral). Barcelona: Universidad de Barcelona. URL: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/41693/1/TESISGPEDRO.pdf>
- Gómez-Hermosillo, Rogelio. (2006). Prólogo. En E. Cohen, y R. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana* (pp. 9-17). México, D.F: SEDESOL/FLACSO.
- Gough, Ian. (2013). Social policy regimes in the developing world. In Patricia Kennett (Ed.), *A Handbook of Comparative Social Policy*. (pp. 205-224). Chentelham: Edward Elgar Publishing Ltd. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/51023/>
- . (1999). Welfare regimes: On adapting the framework to developing countries. *Discourse: A Journal of Policy Studies*, vol. 3, no. 1, pp.1–18.
- Gough, Ian, y Wood, Geof. (2004). Introduction. *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 1-11). New York: Cambridge University Press.
- Guerrero, Ramiro. (2006). El Concepto de la Protección Social. *Cuadernos de Protección Social*, no. 3. URL: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/CUADERNOS%20DE%20PROTECC%20C3%93N%20SOCIAL%203.pdf>
- Hernández Cordero, Ana L. (2014). Reseña de Pazos (2013), en *Investigaciones Feministas*, vol. 5, pp. 434-438. URL: <https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/viewFile/47763/45271>
- Hernández Pérez, Amanda. (2013). Mujeres mixtecas jornaleras agrícolas y el programa social de combate a la pobreza Oportunidades. *Frontera Interior. Ciencia y Sociedad*, Segunda época, no. 3, pp. 63-78.
- Herzog, Karolin. (2011). Effective poverty reduction and empowering women: A win-win situation? CCTs in Latin America. *GIZ Discussion Papers on Social Protection*, no. 12. Eschborn: GIZ. URL: <https://giz.de/fachexpertise/downloads/giz2011-en-women-and-ccts-in-latin-america.pdf>
- Holzmann, Robert, y Jorgensen, Steen L. (2003). Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 21, no. 1, pp.73-106. URL: https://www.researchgate.net/publication/237023356_Manejo_social_del_riesgo_un_nuevo_marco_conceptual_para_la_proteccion_social_y_mas_alla
- Huber, Evelyn & Stephens John. (2005, Octubre). Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica. Documento presentado en congreso *Democratic Governability* (Kellogg Institute, University of Notre Dame, Indiana, USA, October 7-8). URL: <https://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/huber.pdf>
- IFPRI- FUSADES. (2010). *Evaluación externa del programa Red Solidaria. Informe de impactos a los dos años de implementación – Resumen Ejecutivo*. San Salvador: IFPRI-FUSADES URL: <http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2009/06/evaluacionprogramaredsolidaria2010.pdf>
- Isuani, Ernesto. (2006). Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano. En C. G. Molina (ed.) (2006), pp. 89-212.

- _____. (1991). Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación. En E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti (Eds.), *El estado benefactor: Un paradigma en crisis* (pp. 1-10). Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Kulawik, Teresa. (2008). Explaining Gender Regimes of Welfare State Formation: A Plea for Gendered Discursive Institutionalism. Documento presentado en el Workshop 12 of the *ECPR Joint Sessions*. (Rennes, April 11-16). URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/32a0718e-7654-4e4e-82cf-31d5aa0cb5a9.pdf>
- Kymlicka, Will. (1995). *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós, 1996.
- Kymlicka, Will, y Norman, Wayne. (1994). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, no. 3 (1997), pp. 5-40. [e.o.: *Ethics*, vol. 104/2, 1994, pp. 352-81]
- Lamas, Marta. (2007). Complejidad y claridad en torno al concepto género. In Angela Giglia, Carlos Garma y Ana Paula de Teresa (comps.) (2007): *¿Adónde va la antropología?* (pp. 83-110). México, D.F.: UAM–Unidad Iztapalapa (División de CC. Sociales y Humanidades – Dto. de Antropología) – Juan Pablos. URL: <https://s3f91d19c1a5a6472.jimcontent.com/download/version/1479872709/module/6386378511/name/Complejidad%20y%20Claridad%20en%20torno%20al%20concepto%20de%20g%C3%A9neroLamas,%20Marta.pdf>
- _____. (2003). Género: Claridad y complejidad. *Genera Igualdad* [América Latina y el Caribe Genera Igualdad – PNUD] – Centro de Recursos URL: http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/doc_202_genero-claridad-complejidad.pdf
- _____. (2000). Diferencias de sexo, género y diferencia sexual. *Cuicuilco*, vol. 7, no. 18, pp. 1-24. URL: <http://www.redalyc.org/pdf/351/35101807.pdf>
- _____. (1999). Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. *Papeles de Población*, no. 21, pp. 147-178. [ISSN 1405-7425] URL: <http://cdd.emakumeak.org/ficheros/0000/0585/11202105.pdf>
- Larsen, Eirinn. (1996). "Gender and the welfare state". *Maternalism - a new historical concept?* (Tesis de Máster). The University of Bergen. URL: <http://bora.uib.no/handle/1956/12869>
- Lavinas, Lena, y Fonseca, Ana. (2015). Piso de protección social: Pros y contras. *Cadernos PROLAM/USP*, vol. 14, no. 26, pp. 133-158. URL: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/102279/100653>
- León, Arturo. (2008). *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio*. (LC/R.2147). Santiago de Chile: CEPAL-AECID. URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2904>
- Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne. (2005). *Sin herencia de pobreza: El programa Progres-Oportunidades de México*. México, D.F: Banco Interamericano de Desarrollo - Planeta. URL: <https://publications.iadb.org/handle/11319/235>

- Lewis, Jane. (1997a). Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol. 4, no. 2, pp. 160-177. URL: <http://is.muni.cz/el/1423/podzim2010/SPP138/17447699/8949660/Lewis.pdf>
- . (1997b). Género, política familiar y trabajo remunerado y no remunerado. *DUODA: Estudis De La Diferència Sexual*, no. 13, pp. 25-52. URL: <http://www.raco.cat/index.php/DUODA/article/view/62057>
- . (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, vol. 2, no. 3, pp. 159-173.
- Lingam, Lakshmi. (2005). Structural Adjustment, Gender and Household Survival Strategies: Review of Evidences and Concerns. Ann Arbor: CEW Center for the Education of Women, University of Michigan. URL: <http://cew.umich.edu/sites/default/files/lingamrept.pdf>
- Lo Vuolo, Rubén M. (2011). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano: Un análisis en base a los programas «Bolsa familia» de Brasil y «Asignación Universal por Hijo para Protección Social» de Argentina. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 6, pp. 193-222. URL: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/7445>
- Lombardo, Emanuela. (2002). La política de género en la UE: ¿atrapada en el "Dilema de Wollstonecraft"? En Andrés García y Emanuela Lombardo (eds.), *Género y derechos humanos: Terceras jornadas internacionales sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza los días 8 y 9 de Noviembre de 2001* (pp. 225-348). Zaragoza: Mira Editores.
- Lonzi, Carla. (1972). *Escupamos sobre Hegel: Escritos de "rivolta femminile"*. México: fem-e-libros / creatividadfeminista.org, 2004. URL: <http://www.nodo50.org/herstory/textos/Escupamos%20sobre%20Hegel.pdf>
- Madariaga, Aldo (2009). Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades. Documento presentado en el Taller de Expertos sobre "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones" (Santiago de Chile: CEPAL, 5-6 noviembre).
- Maldonado, Ignacio; Nájera, Maribel, y Segovia, Adriana. (2005). *Efectos del programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares*. México D.F.: El Colegio de México. URL: http://www.pot.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1668/1/imagenes/efecto_relaciones.pdf
- Maldonado, Jorge H.; Moreno, Rocío; Giraldo, Isabel, y Barrera, Camila A. (2011). *Los programas de transferencias condicionadas: ¿Hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Lima: IEP (Instituto de Estudios Peruanos) – IDRC (International Development Research Centre). URL: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09682.pdf>
- Maluccio, John A.; Adato, Michelle; Flores, Rafael, y Roopnaraine, Terry. (2005). *Nicaragua: Red de Protección Social - Mi Familia. Rompiendo el ciclo de la pobreza*. Washington, D.C: International Food Policy Research Institute. URL: <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/73017>

- Marcel, Mario y Rivera, Elizabeth. (2008). Regímenes de bienestar en América Latina. En Eugenio Tironi (ed.), *Redes, Estados y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana* (pp. 151-226). Santiago de Chile: Uqbar Editores. URL: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/207/Libro_Completo_Red_es_Estado_y_Mercado.pdf
- Marchesi, Giancarlo. (2004). *La evolución de la política económica y social en Argentina, Chile y Perú: Una visión comparativa*. Austin, Texas: Center for Latin American Social Policy (CLASPO). URL: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/overviews/marchesi.pdf>
- Marshall, Thomas H. y Bottomore, Thomas B. (1992). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial, 1998. [e.o.: *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press]
- Martin Munchmeyer, María P. (2013) *¿Nuevos rumbos en el sistema de protección social? Continuidades y cambios en Chile desde el policy frames analysis: el caso de Chile Solidario y la Reforma previsional chilena (2000-2010)* (Tesis doctoral). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política i de Dret Públic / IGOP. URL: <http://ddd.uab.cat/record/115312> y <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/125905/mpmm1de1.pdf;jsessionid=4A6187FC9C85FC67FAC42B06D5033294?sequence=1>
- Martínez Franzoni, Juliana. (2008) *¿Arañando bienestar?: Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO. URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1179.dir/bienestar.pdf>
- _____. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo no. 11. Madrid: Fundación Carolina. URL: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT11.pdf>
- _____. (2005). Regímenes de bienestar en América Latina: Consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol. II, no. 2, pp. 41-77 [ISSN: 1659-0619]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN028373.pdf>
- Martínez Franzoni, Juliana, y Voorend, Koen. (2009). *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra?* Documento de Trabajo no. 37. Madrid: Fundación Carolina. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3090645>
- _____. (2008). Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises? *Revista de Ciencias Sociales*, no. 122, pp. 115-131 [0482-5276]. URL: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/9879/9300>
- Martínez Munguía, Evangelina L., y Marroquín, Roxana. (2015). *Reconociendo el Trabajo Doméstico Remunerado en El Salvador ¿Porque nuestro trabajo lo vale! Línea Base*. San Salvador: UCA - IDHUCA. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/genericdocument/wcms_430190.pdf
- Medialdea, Bibiana, y Pazos Morán, María. (2010). Conclusiones. En María Pazos Morán (dir.): *Fiscalidad y equidad de género* (pp. 141-165). Documento de Trabajo no. 43. Madrid: Fundación Carolina. - CeALCI. URL: <http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT43.pdf>

- Meer, Shamim y Sever, Charlie. (2004). *Género y ciudadanía: Informe general*. Londres: Institute of Development Studies (BRIDGE). URL: http://docs.bridge.ids.ac.uk/vfile/upload/4/document/1105/Citizenship_OR_Spanish.pdf
- Mejía, Luz M., y Franco, Álvaro. (2007). Protección social y modelos de desarrollo en América Latina. *Revista de Salud Pública*, vol. 9, no. 3, pp. 471-483. URL: <http://www.scielo.org/pdf/rsap/v9n3/v9n3a16.pdf>
- Mesa-Lago, Carmelo. (1990). *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- _____. (1985). *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas [Estudios e Informes de la CEPAL, no. 43 (LC/G.1334)]. URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/8315>
- Minow, Martha. (1985). Learning to live with the dilemma of difference: Bilingual and special education. *Law and Contemporary Problems*, vol. 48, no. 2, pp. 157-211. URL: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3801&context=lcp>
- Molina, Carlos G. (ed.). (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, DC: BID – Editorial Planeta Mexicana. URL: <https://publications.iadb.org/handle/11319/217?locale-attribute=es>
- Molyneux, Maxine. (2010). Justicia de género, ciudadanía y diferencia en América Latina. *Studia Historica – Historia Contemporánea*, no. 28, pp. 181-211. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3408513>
- _____. (2009). Conditional Cash Transfers: A 'Pathway to Women's Empowerment'? *Pathways Working Paper* no. 5. Pathways of Women's Empowerment. URL: http://www.pathwaysofempowerment.org/archive_resources/conditional-cash-transfers-a-pathway-to-women-s-empowerment-pathways-working-paper-5
- _____. (2007). Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?, *Gender and Development Programme Paper* no. 1 (May). Geneva: UN Research Institute for Social Development. URL: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/BF80E0A84BE41896C12573240033C541/\\$file/Molyneux-paper.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/BF80E0A84BE41896C12573240033C541/$file/Molyneux-paper.pdf)
- _____. (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy & Administration*, vol. 40, no. 4, pp. 425-449. URL: <http://www.prof.uniandes.edu.co/~ijaramil%20/progres.pdf>
- Moncayo, Víctor M. (2012). ¿Cómo aproximarnos al Estado en América Latina? En Mabel Thwaites Rey (ed.), *El Estado en América latina: Continuidades y rupturas* (pp. 19-49). Santiago de Chile: Editorial Arcis - CLACSO. URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20121127121700/ElEstadoenAmericaLatina.pdf>
- Montoro, Ricardo. (1997). Fundamentos teóricos de la política social. En M^a Carmen Alemán Bracho y Jorge Garcés Ferrer (coords.), *Política social* (pp. 33-50). Madrid: McGraw-Hill.
- Moore, Charity . (2009). Nicaragua's Red de Protección Social: An exemplary but short-lived conditional cash transfer programme. *IPC Country Study* no. 17.

- Brasilia: UNDP (International Policy Centre for Inclusive Growth). URL: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCCountryStudy17.pdf>
- Moreno, Raúl. (2004). *La globalización neoliberal en El Salvador: Una análisis de sus impactos e implicaciones*. Barcelona: Fundación Món-3. URL: <http://mon-3.org/pdf/elsalvador.pdf>
- Moreno Fernández, Luis. (2002). Estado del bienestar y 'mallas de seguridad'. *Documento de trabajo* no. 02-03. Madrid: CSIC (Unidad de Políticas Comparadas). URL: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/bienestar/introduccion/Estado%20del%20Bienestar%20y%20Mallas%20de%20Seguridad.pdf>
- _____. (2001). La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers*, no. 63/64, pp. 67-82. URL: <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n63-64/02102862n63-64p67.pdf>
- Moreno Mínguez, Almudena (2005). Empleo de la mujer y familia en los regímenes de bienestar del sur de Europa en perspectiva comparada. Permanencia del modelo de varón sustentador. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 112, pp. 131-163. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1958511>
- Mouffe, Chantal. (1993). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós, 1999. URL: <http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/mouffe-chantal-el-retorno-de-lo-politico.pdf>
- _____. (1992). Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. *Debate Feminista*, vol. 7 (marzo 1993), pp. 3-22. URL: http://mujeresdelsur.org/sitio/images/descargas/chantal_mouffe%5B1%5D.pdf%20ciudadania%20y%20feminismo.pdf
- Narbondo, Pedro. (2006). Reflexiones críticas sobre el universalismo básico. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 15, no. 1, pp. 151-172. URL: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Revista%20ICP15-07.pdf>
- Navarro, Mario A. (2006). Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. *Desacatos*, no. 21, pp. 109-134. URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-92742006000200008
- Observatorio de las Políticas Públicas y los DESC. (2006). El Salvador. Subempleo y desempleo en el país. *América Latina en movimiento* (27 de octubre). ALAINET. URL: <http://www.alainet.org/es/active/14168>
- Ochoa, María Candelaria. (2015). Pobreza y jefatura femenina. *La Ventana - Revista de Estudios de Género*, vol. 3, no. 25, pp. 168-198. URL: <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/LV/article/view/904/834>
- Orloff, Ann S. (1996). Gender in the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, vol. 22, pp. 51-78.
- _____. (1993). Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, vol. 58, no. 3, pp. 303-328. URL: http://0-www.jstor.org.cisne.sim.ucm.es/stable/2095903?pq-origsite=summon&seq=3#page_scan_tab_contents

- ORMUSA [Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz]. (2012). Mujeres trabajadoras de maquila de Centroamérica se reúnen para elaborar agenda de derechos laborales. *La Boletina de ORMUSA*, no. 9. URL: http://observatoriolaboral.ormusa.org/boletinas/2012_09_Boletina_ECL.pdf
- OXFAM. (2015). Un acercamiento a la desigualdad en El Salvador. *Oxfam Media Briefing* (19 mayo). URL: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/media-briefingdesigualdades19052015_0.pdf
- Pando, Eduardo; Oostra, Menno, y Flores, Hernado. (2014). *Evaluación de medio término del programa Comunidades Solidarias en El Salvador (2009-2012) – Informe final*. San Salvador: CfBT Education Trust Consortium. URL: http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/informe_evaluacion_programa_comunidades_solidarias_el_salvador_cooperacion_espanola_0.pdf
- Pateman, Carole. (2000). El Estado de bienestar patriarcal. *Contextos*, año 2, no. 5. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (Programa de Estudios de Género).
- _____. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En Carme Castells (coord.): *Perspectivas feministas en teoría política* (pp. 31-52) Barcelona: Paidós. URL: www.prigepp.org/download.php?file=documentos/12060410553631.pdf
- _____. (1989). *The Disorder of Women: Democracy, Feminism, and Political Theory*. Cambridge: Polity Press, 1995
- _____. (1988). *El contrato sexual*. Barcelona - México: Anthropos – UAM-Itzapalapa, 1995.
- Pautassi, Laura, y Zibecchi, Carla. (2011). Tensiones en los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina. ¿Quién pensó en el cuidado? En María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera (eds.), *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas* (pp. 153-162). Santiago de Chile: CEPAL - UNFPA [Serie Seminarios y conferencias no. 61] URL: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6973/S2011910.pdf?sequence=1>
- Pazos, María (2013): *Desiguales por ley. Las políticas públicas contra la igualdad de género*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Pereyra, Victoria. (2010). *Rendición de cuentas y programas sociales: Los programas de transferencias condicionadas en América Latina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC. URL: <http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2503.pdf>
- Persky, Leah M. (2013). Family Policymaking in the US and UK from 1960 to 2010: A Comparative Analysis of Civil Society and Legal Frameworks from a Feminist Perspective. *UWM Digital Commons - Theses and Dissertations*, paper no. 146. The University of Wisconsin-Milwaukee URL: <http://dc.uwm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1149&context=etd>
- Ponce, Juan. (2008). Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina. En Jorge Granda (ed.), *Pobreza, exclusión y desigualdad* (pp. 303-316). Quito: FLACSO – Ministerio de Cultura. URL: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/109606-opac>

- Pribble, Jennifer. (2008). *Protecting the poor: Welfare politics in Latin America's free market era*. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Ph.D. in the Department of Political Science Chapel Hill, NC: U. of North Carolina. URL: <https://cdr.lib.unc.edu/indexablecontent/uuid:af634528-b5cd-4c82-b69b-cfe53fe7356d>
- Pugliese, Leticia. (2004). La protección social en sus diversas formas. *Comentarios de Seguridad Social*, no. 3, pp. 181-210. Montevideo: Banco de Previsión Social. URL: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/1863/1/la-proteccion-social-en-sus-diversas-formas.-l.-pugliese.pdf>
- Rawlings, Laura B. (2005). A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security Review*, vol. 58, no. 2-3, pp. 133-161. URL: http://www.ungei.org/SFAIdocs/resources/A_New_Approach_to_Social_Protection.pdf (2004).
- Rawls, John. (1971). *Teoría de la justicia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006. URL: https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john_rawls_-_teoria_de_la_justicia.pdf
- Reimers, Fernando; DeShano, Carol, y Trevino, Ernesto. (2006). Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education? *UIS Working Paper* no. 4. Montreal: UNESCO Institute for Statistics. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001476/147635e.pdf>
- Reverter, Sonia. (2011). La dialéctica feminista de la ciudadanía. *Athenea Digital*, vol. 11, no. 3, pp. 121-136 [ISSN: 1578-8946]. URL: <http://www.raco.cat/index.php/Athenea/article/download/247476/331382>
- Rivera, Roberto. (2016). *El sistema de Protección Social Universal de El Salvador. Posibilidades para la articulación de sus componentes*. Santiago de Chile. CEPAL – Cooperación alemana. [Documentos de Proyecto no. 48 (LC/W.696)]. URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40043-sistema-proteccion-social-universal-salvador-posibilidades-la-articulacion-sus>
- Rodríguez Enríquez, Corina. (2012). Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: Una revisión crítica desde la economía feminista. En Valeria Esquivel (ed.), *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* (pp. 390-437). Santo Domingo: ONU Mujeres. URL: <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Media/Publications/es/Economiafeministadesdeamericalatina.pdf>
- _____. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina? Santiago de Chile: CEPAL [Serie Mujer y Desarrollo, no. 109 (LC/L.3416)] URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5836>
- Rubio Castro, Ana M. (1990). El feminismo de la diferencia: Los argumento de una igualdad compleja. *Revista de Estudios Políticos*, no.70, pp. 185-208. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27086>
- Rubio Esquivel, Gloria M., y Peña, Rodolfo (2013). El Salvador: Estimación del gasto de bolsillo en salud y medicamentos de los hogares (Cuentas en salud).

- Documento presentado en el IV *Encuentro de Unidades de Economía de la Salud* (Santiago de Chile, 7-8 de noviembre). URL: http://www.paho.org/chi/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=132&Itemid
- Ruddick, Sara. (1989). *Maternal thinking: Towards a politics of peace*. London: Women's Press, 1990.
- Rudra, Nita. (2007). Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal? *The Journal of Politics*, vol. 69, no. 2, pp. 378-396. URL: <http://www.jstor.org/stable/10.1111/j.1468-2508.2007.00538.x>
- Sainsbury, Diane (ed.). (1999). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (1994). *Gendering Welfare States*. London: Sage.
- Salvador, Soledad. (2015). *Política de cuidados en El Salvador: Opciones, metas y desafíos*. Santiago de Chile. CEPAL [Serie *Asuntos de género* no. 129 (LC/L.4086)]. URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39169>
- Sanahuja, José. (2000). Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización: reto para la investigación para la paz. En Mariano Aguirre, Teresa Filesi y Mabel González (eds.), *Globalización y sistema internacional – Anuario CIP 2000* (pp. 37-67). Barcelona: Icaria – Fundación Hogar del Empleado (Centro de Investigación para la Paz).
- Sánchez Castañeda, Alfredo. (2012). Principales modelos de seguridad social y de protección social. En *La seguridad y la protección social en México. Su necesaria reorganización* (cap. 1, pp. 5-23). México: UNAM URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>
- Scott, Joan. (1986). El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En Marta Lamas (comp.) (1996), *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). México: PUEG – Miguel Angel Porrúa. URL: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/scott.pdf> y <http://www.herramienta.com.ar/cuerpos-y-sexualidades/el-genero-una-categoria-util-para-el-analisis-historico>
- _____. (1988). Igualdad versus diferencia: Los usos de la teoría postestructuralista. *Feminist Studies*, vol. 14, no. 1, pp. 85-104. URL: http://mujeresdelsur.org/sitio/images/descargas/gtps_scott_unidad_1.pdf
- SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*. Consultado por última vez el 27/02/2016. URL: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php>
- Sepúlveda, Magdalena. (2009). Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty. United Nations: General Assembly – Human Rights Council (11th session, 27 March). [A/HRC/11/9] New York: United Nations. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2439590
- Serrano, Claudia. (2005a). La política social en la globalización: Programas de protección en América Latina. Santiago de Chile. CEPAL (Unidad Mujer y Desarrollo) [Serie *Mujer y Desarrollo*, no. 70 (LC/L.2364-P)]. URL:

- <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5790-la-politica-social-en-la-globalizacion-programas-de-proteccion-en-america-latina>
- _____. (2005b). Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario. En Irma Arriagada (ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales* (pp. 231-242). Santiago de Chile: CEPAL – UNFPA [Serie Seminarios y conferencias no. 46]. URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/6817>
- Simões, Armando. (2006). Los programas de transferencia: Una complementariedad posible y deseable. En C. G. Molina (ed.) (2006), pp. 293-311.
- Simoni, Simonetta, y Trifiletti, Rossana. (2004). Caregiving in Transition in Southern Europe: Neither Complete Altruists nor Free-riders. *Social Policy & Administration*, vol. 38, no. 6, pp. 678-705.
- Skocpol, Theda. (1996). The Politics of American Social Policy, Past and Future. En: Victor R. Fuchs, *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America* (ch. 11, pp. 309-340). Chicago: National Bureau of Economic Research – University of Chicago Press. URL: <http://www.nber.org/chapters/c6567>
- _____. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1995.
- Sojo, Ana. (2003). Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, no. 80, pp. 121-140..URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/10900>
- Sörensen, Kerstin, y Bergqvist, Christina. (2002). *Gender and the Social Democratic Welfare Regime. A comparison of gender-equality friendly policies in Sweden and Norway*. Stockholm: National Institute for Working Life [Work Life in Transition, no. 5].URL: http://nile.lub.lu.se/arbarch/aio/2002/aio2002_05.pdf
- Soto, Jorge M. (2001). ¿Universalización, participación o focalización?: La economía política de las estrategias para el alivio de la pobreza en México. Ensayo presentado en el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) (Washington, D.C., 6-8 de septiembre). URL: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SotoRomeroJorgeMario.pdf>
- Standing, Guy. (2007). Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Conditionalities Could Fail. *IPC One Pager*, no. 47. Brasilia: UNDP (International Poverty Center).URL: http://www.guystanding.com/files/documents/IPCOnePager47_-_English.pdf
- Superintendencia del Sistema Financiero. (2014). *Informe estadístico previsional*. Consultada por última vez el 22/05/2016.URL: <http://www.ssf.gob.sv/index.php/nov/publi/estadisticas-63247>
- Tabbush, Constanza. (2010). Latin American Women's Protection after Adjustment: A Feminist Critique of Conditional Cash Transfers in Chile and Argentina. *Oxford Development Studies*, vol. 38, no. 4, pp. 437-459.
- Tejerina, Luis, y Muñoz, Laucel. (2015). 20 años de reducción de pobreza y desigualdad en El Salvador. *Nota técnica* no. IDB-TN-736. Washington, DC: BID. URL:

- <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6751/20-a%C3%B1os-de-reducci%C3%B3n-de-pobreza-y-desigualdad-en-El-Salvador.pdf?sequence=1>
- Téllez, Alexander. (2009). La mujer indeseable. El modelo de lo femenino según Hegel. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, vol. 47, no. 120-121, pp. 71-76. URL: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/filosofia/article/view/7367>
- Titmuss, Richard M. (1958). *Essays on the 'Welfare State'*. London: Allen and Unwin, 1976.
- Tokman, Víctor (2006a). Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. Santiago de Chile. CEPAL-GTZ [Documento de proyecto LC/W.82]. URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3676/S2006023_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- _____. (2006b). Empleo y protección: Una vinculación necesaria. En C. G. Molina (ed.) (2006), pp. 115-167.
- Valente, Virginia Vargas. (2000). Una reflexión feminista de la ciudadanía. *Estudios Feministas*, vol. 8, no. 2, p. 170-190. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina [ISSN 1806-9584]. URL: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11934/11200>
- Valpuesta, Rosario. (2009). Contrato social entre mujeres y hombres. *REDUR- Revista electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, no. 7, pp. 5-24. URL: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero7/valpuesta.pdf>
- Vásconez, Alison, y Gutiérrez, Paola. (2010). Rupturas y continuidades del sistema tributario y de transferencias en Ecuador: Análisis y propuestas. En María Pazos Morán (dir.): *Fiscalidad y equidad de género* (pp. 55-76). Documento de Trabajo no. 43. Madrid: Fundación Carolina. - CeALCI. URL: <http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT43.pdf>
- Veras, Fabio. (2009). *El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis*. Documento presentado en el Seminario Internacional *Repensar lo social en tiempos de crisis* (La Antigua, Guatemala: CEPAL, 28-29 de mayo). URL: <http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2009/0528/FabioVeras.pdf>
- Veras, Fabio, y Silva, Elydia. (2010a). Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities in Latin America: Case studies from Brazil, Chile and Colombia. London: Overseas Development Institute (ODI). URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6260.pdf>
- _____. (2010b). Empowering or Reinforcing Traditional Roles: Can CCTs Address Gender Vulnerabilities? *IPC One Pager*, no. 115. Brasilia: UNDP (International Poverty Center). URL: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager115.pdf>
- Villatoro, Pablo. (2007). *Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras*. Documento de la CEPAL para el Seminario internacional *Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas* (Brasilia: 20 de noviembre). URL: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal_pablovillatoro_ptc.pdf
- _____. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL*, no. 86, pp. 87-101. URL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11070>

- Walby, Sylvia. (2004). The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, vol. 11, no. 1, pp. 4-29. URL: http://portal.unesco.org/shs/es/files/7059/11037286641sylvia_walby_eu_gender.pdf/sylvia_walby_eu_gender.pdf
- _____. (1997). *Gender transformations*. London: Routledge.
- _____. (1990). *Theorizing patriarchy*. Oxford: Basil Blackwell. URL: <https://libcom.org/files/Theorizing%20Patriarchy%20-%20Sylvia%20Walby.pdf>
- Wollstonecraft, Mary. (1792). *A vindication of the rights of woman* PDF Books World. URL: <https://uniteyouthdublin.files.wordpress.com/2015/01/a-vindication-of-the-rights-of-woman-by-mary-wollstonecraft.pdf>
- World Bank. (2003). *Gender Equality and the Millennium Development Goals*. Washington, DC: The World Bank (Gender and Development Group). URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Publications/20169280/gendermdg.pdf>
- _____. *World Development Indicators*. Consultada por última vez el 15 de mayo de 2016. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>
- Young, Iris M. (1996). Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal. En Carme Castells (Ed.), *Perspectivas feministas en teoría política* (pp. 99-126). Barcelona: Paidós Ibérica.
- Zibecchi, Carla. (2008). Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina. *Aportes Andinos – Revista del Programa Andino de Derechos Humanos*, no. 21. URL: http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/zibecchi-programas_de_transferencia_de_ingresos.pdf y http://portal.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=inf&cd_centro=5&ug=ig&cd=1590

ANEXOS

**Anexo n° 1: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA
CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**

Anexo n° 2: EJES Y COMPONENTES DE CSR

**Anexo n° 3: PROGRAMA “NUESTROS MAYORES DERECHOS”:
Contenido de Eje 1, componente 3 de CS.**

**Anexo n° 4: CAPACITACIONES POR EJE TEMÁTICO Y OBJETIVOS
CONTENIDOS EN CSR.**

Anexo n° 5: EJES Y COMPONENTES DE CSU.

Anexo n° 6: PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS CONTENIDOS EN EL SPSU

**Anexo n° 1: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA
CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**

Anexo 1: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

País	Nombre del Programa	Persona que recibe el pago	Población objetivo
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-)	Padre o madre ó pariente por consanguinidad hasta el tercer grado	Familias con hijas e hijos menores de 18 años y/o mujeres embarazadas que se encuentren en condición de desocupación o se desempeñen en la economía informal. Sector de la población inserta en servicios domésticos con ingresos menores al salario mínimo.
	Familias por la Inclusión Social (2005-2010).	Madre	Familias en riesgo social con niñas y niños entre 0 y 19 años, mujeres embarazadas y/o población discapacitada.
	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005)	Jefa de hogar o jefe de hogar	Familias con jefas o jefes de hogar en condición de desocupación con hijas e hijos de hasta 18 años de edad, en condiciones de discapacidad o mujeres embarazadas.
	Programa de Ciudadanía Porteña (2005-)	Mujer del hogar	Hogares residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en situación de pobreza. Se pone énfasis en hogares con mujeres embarazadas y miembros menores de 18 años, discapacitados y/o personas adultas mayores.
Bolivia	Bono Juancito Pinto (2006 -)	Madre o padre	Niñas y niños de colegios públicos hasta sexto grado.
	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009 -)	Madre	Mujeres embarazadas y niñas y niños lactantes, sin cobertura de salud.
Brasil	Bolsa Alimentação (2001-2003) - Suspendido*	Madre	Familias en situación de extrema pobreza (hasta R\$90 mensuales per cápita) con hijas e hijos entre 0 y 6 años y/o mujeres embarazadas
	Bolsa Escola (2001-2003) – Suspendido*	Madre	Familias en situación de extrema pobreza con niñas y niños entre 6 y 15 años.
	Bolsa Familia (2003- Actualidad)	Madre	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema

* Integrado a Bolsa Família a partir de 2003.

(Sigue...)

Anexo 1: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (cont.)

País	Nombre del Programa	Persona que recibe el pago	Población objetivo
Chile	Chile Solidario (2002 -)	Madre	Familias y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
	Ingreso Ético Familiar (2012 -)	Madre	Hogares en situación de extrema pobreza.
Colombia	Ingreso para la Prosperidad Social (2011 -)	Destinataria directa o destinatario directo	Jefas o jefes de hogar o cónyuges, entre 18 y 35 años de edad, con escolaridad entre 5° grado (mínimo) hasta 11° grado (máximo) y que no tengan un empleo formal.
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005 -)	Madre	Familias en situación de pobreza no indigente, con niñas menores de 19 que asisten entre 6° y 11° grado
Costa Rica	Avancemos (2006 -)	Jefa o jefe de hogar	Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijas e hijos en el sistema educativo por causas económicas.
	Superémonos (2000 -2002)	Madre	Familias en situación de pobreza con niñas y niños de 6 a 18 años.
República Dominicana	Solidaridad (2005 -)	Representante del hogar participante (madre o padre)	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, madres o padres en condición de viudez, personas mayores y/o niñas y niños hasta los 14 años.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003 -)	Madre	Familias con hijas e hijos de 0 a 16 años de edad en los 2 quintiles más pobres y familias pobres con personas mayores y/o con discapacidad.
	Bono Solidario (1998-2003)	Madres, población adulta mayor	Madres con al menos 1 hija o hijo menor de 18 años, personas mayores de 65 años y personas discapacitadas pobres
	Desnutrición Cero (2011 -)	Madre	Familias pobres con hijas e hijos menores de 1 año y mujeres embarazadas.

(Sigue....)

**Anexo 1: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA
CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (cont.)**

País	Nombre del Programa	Persona que recibe el pago	Población objetivo
Chile	Chile Solidario (2002 -)	Madre	Familias y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
	Ingreso Ético Familiar (2012 -)	Madre	Hogares en situación de extrema pobreza.
Colombia	Ingreso para la Prosperidad Social (2011 -)	Destinataria directa o destinatario directo	Jefas o jefes de hogar o cónyuges, entre 18 y 35 años de edad, con escolaridad entre 5° grado (mínimo) hasta 11° grado (máximo) y que no tengan un empleo formal.
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005 -)	Madre	Familias en situación de pobreza no indigente, con niñas menores de 19 que asisten entre 6° y 11° grado
Costa Rica	Avancemos (2006 -)	Jefa o jefe de hogar	Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijas e hijos en el sistema educativo por causas económicas.
	Superémonos (2000 -2002)	Madre	Familias en situación de pobreza con niñas y niños de 6 a 18 años.
República Dominicana	Solidaridad (2005 -)	Representante del hogar participante (madre o padre)	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, madres o padres en condición de viudez, personas mayores y/o niñas y niños hasta los 14 años.
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003 -)	Madre	Familias con hijas e hijos de 0 a 16 años de edad en los 2 quintiles más pobres y familias pobres con personas mayores y/o con discapacidad.
	Bono Solidario (1998-2003)	Madres, población adulta mayor	Madres con al menos 1 hija o hijo menor de 18 años, personas mayores de 65 años y personas discapacitadas pobres
	Desnutrición Cero (2011 -)	Madre	Familias pobres con hijas e hijos menores de 1 año y mujeres embarazadas.

**Anexo 1: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA
CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (cont.)**

País	Nombre del Programa	Persona que recibe el pago	Población objetivo
México	Oportunidades (antes PROGRESA). 1997	Madre	Familias extremadamente pobres.
	Red de Protección Social, 2000- 2006.	Madre	Familias pobres con hijas e hijos de 7 a 13 años de edad inscritos en los primeros 4 grados de primaria (educación); servicios de salud para niñas y niños de 0 a 5 años de edad.
Panamá	Red de Oportunidades, 2006	Madre	Familias que viven por debajo de la línea de extrema pobreza (un 16,6% de la población, 70.000 familias).
Paraguay	Abrazo (2005-)	Madre	Familias en situación de extrema pobreza con niñas y niños en situación de trabajo infantil.
	Tekoporã (2005-)	Madre	Hogares en situación de extrema pobreza con mujeres embarazadas, padres y madres en situación de viudez , personas mayores y/o niñas y niños hasta los 14 años
Perú	Juntos (2005 -)	Madre	Familias pobres con hijos menores de 14 años de edad.
Trinidad y Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP) (2005-)	Representante del hogar	Familias en extrema pobreza.
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008 -)	Jefa o jefe de hogar, con preferencia a la madre	Forma parte del Plan de Equidad implementado a partir de 2008, enfocado principalmente en la educación, destinado a las familias en pobreza extrema.
	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007).	Jefa o jefe de hogar	Familias en situación de extrema pobreza
	Tarjeta Alimentaria (<i>Food card</i>) (2006-)	Madre	Familias en situación de vulnerabilidad

Fuente: Base de datos de CEPAL/ECLAC, datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

Anexo n° 2: EJES Y COMPONENTES DE CSR

Anexo 2: EJES Y COMPONENTES DE CSR**Anexo 2.1 Capital Humano**

Eje 1.Capital Humano		
Componente	Contenido	Grupo meta
1. Bonos a la educación y salud	Montos mensuales establecidos, que se pagan a los participantes a condición de cumplir con la asistencia a los servicios educativos y de salud.	Niñas y niños menores de seis años, que asisten a control médico regular (incluyendo vacunas, seguimiento peso-talla) y niñas y niños entre 6 y 15 años, que asisten hasta el 6° grado de primaria.
2. Oferta de salud y educación ¹⁸⁹	<p>En materia de salud, la reforma de dicho sector generó la creación de un modelo de oferta, basado en la presencia de unidades de salud primaria en todas las comunidades rurales, y un acercamiento activo a la población.¹⁹⁰</p> <p>En materia de educación se establecen medidas como el programa de alfabetización para la población mayor de 15 años de edad, la formación y capacitación docente, el mejoramiento de los ambientes escolares y dotación de recursos suficientes, las mejoras en la infraestructura educativa en los centros escolares de los 100 municipios y el programa de alimentación escolar.</p>	Medida de oferta de índole universal.
3. Programa <i>Nuestros mayores derechos</i> (ampliación de contenido en Anexo 3).	Entrega de la pensión básica no condicional de US\$50 mensuales, y de otras acciones a favor de las personas.	Población mayor de 60 años en condición de vulnerabilidad, pero la pensión se otorga únicamente a la población mayor de 70 años.

Fuente: Pando *et al.* (2014).

¹⁸⁹ Este componente, aunque se encuentra considerado en CSR, en realidad deriva de una estrategia más amplia. Por un lado, en materia de salud, liderada por el Ministerio de Salud en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud Integral (vinculada a la Reforma de Salud) y, por otro lado, en materia de educación, en el marco del Programa Vamos a la Escuela 2009-2014 (Pando *et al.*, 2014).

¹⁹⁰ El componente esencial son los Equipos Comunitarios de Salud (ECOSF), que funcionan con la idea de “buscar a la población usuaria” y, en este sentido, promueven el acercamiento de la oferta a través de los ECOSF.

Anexo 2.2. Servicios Básicos.

Eje 2. Servicios Básicos		
Componente	Contenido	Grupo meta
1. Infraestructura social básica	Contempla medidas para provisión de agua potable y saneamiento básico, así como de electrificación.	Caseríos y viviendas aisladas de los 100 municipios de pobreza alta y severa de CSR.
2. Infraestructura estratégica	Diversidad de proyectos de equipamiento municipal para el servicio de toda la comunidad. Se consideran como estratégicas las áreas de: centros de salud, centros de educación, caminos y puentes, etc.	Caseríos y viviendas aisladas de los 100 municipios de pobreza alta y severa de CSR.

Fuente: Pando et al. (2014).

Anexo 2.3. Generación de Ingresos

Eje 3. Generación de Ingresos		
Componente	Contenido	Grupo meta
1. Fomento de las capacidades productivas de las familias. 2. Promoción de la empleabilidad. 3. Fortalecimiento de capacidades local para la producción.	Se pretendería el fortalecimiento de la propiedad de activos de las mujeres titulares CSR, con el objetivo de disminuir brechas de género en el acceso a los recursos y mejorar su posición, autonomía, reconocimiento y capacidad de decisión dentro de la familia y en la comunidad.	Prioridad a las mujeres titulares del eje de capital humano, pretendiéndose aplicar en los 32 municipios de pobreza extrema severa, luego serán incorporados los municipios de pobreza extrema alta. La meta de implementación progresiva es de 7 municipios cada año.

Fuente: Gobierno de El Salvador (2012)

Anexo 2.4. Gestión Territorial

Eje 4. Gestión Territorial		
Componente	Contenido	Grupo meta
1. Fortalecimiento institucional municipal	Creación de Oficina de Información y Respuesta Sistema de información de programas sociales Capacitaciones a Gobiernos Municipales Capacitación en ciclo de proyectos. Capacitación sobre Comités municipales	Municipios beneficiados con el programa.
2. Fomento de la participación ciudadana	Creación de Comités de Coordinación Municipal (CCM) como un espacio de encuentro entre la ciudadanía, la Alcaldía y también de las instituciones del Estado presentes en la zona	Municipios beneficiados con el programa.

Fuente: Pando et al. (2014).

**Anexo nº 3: PROGRAMA “NUESTROS MAYORES DERECHOS”:
Contenido de Eje 1, componente 3 de CS.**

Anexo 3: PROGRAMA “NUESTROS MAYORES DERECHOS”:**Contenido de Eje 1, componente 3 de CS.**

Intervenciones	Beneficio
Pensión Básica Universal	Transferencia monetaria de 50 dólares mensuales.
Promoción de salud y nutrición	Servicios de promoción, prevención, diagnóstico, curación, rehabilitación, atención domiciliar, fortalecimiento de las acciones de salud, evaluación y atención nutricional.
Aprendiendo juntos y juntas	Alfabetización. Formación de cuadros profesionales en gerontología. Entrenamiento de cuidadores familiares en las comunidades, hombres y mujeres. Gestión del conocimiento sobre el envejecimiento.
Ejerciendo derechos y ciudadanía.	Estrategias comunicacionales que promuevan la revalorización social de los adultos mayores. Jornadas de capacitación para el empoderamiento y participación de los adultos mayores. Asesoría y acompañamiento jurídico para atención de derechos.
Recreando tradiciones y cultura	Actividades lúdicas y culturales y actividades de acercamiento intergeneracional -Rescate de la memoria histórica.
Mejorando y habilitando espacios	Habilitación de albergues temporales regionales para atención de las personas adultas en caso de desastre y atención a víctimas de violencia.
Promoción de autonomía económica	Impulso del emprendimiento con proyectos productivos Orientación e intermediación laboral, gestionando la contratación personas adultas mayores.

Fuente: Gobierno de El Salvador, 2012

**Anexo n° 4: CAPACITACIONES POR EJE TEMÁTICO Y OBJETIVOS
CONTENIDOS EN CSR.**

Anexo 4: CAPACITACIONES POR EJE TEMÁTICO Y OBJETIVOS CONTENIDOS EN CSR.

Cultura de corresponsabilidad	
Modulo	Objetivo
CSR Participación y organización comunitaria Objetivos de desarrollo del milenio CSR a nivel local Gestión del Riesgo Fortalecimiento Comunitario para la operación y mantenimiento de Proyectos de Agua Potable y saneamiento y caminos vecinales Biodiversidad y Desarrollo Sostenible	Participar en forma consciente y consistente en CSR a través del conocimiento de los beneficios individuales y comunitarios y el desarrollo de una cultura de cumplimiento de las corresponsabilidades para garantizar mejores condiciones de vida.
Salud y Nutrición	
Nutrición Infantil. Salud integral de las parejas. Hechos y sentimientos acerca del VIH (dirigido principalmente a jóvenes) Salud Bucal. Vivienda Saludable.	Asumir un rol activo en las decisiones de la familia que les permitan garantizar el bienestar y seguridad del grupo familiar a través del conocimiento de los derechos básicos y de las herramientas para la mejora de la salud y la nutrición de los miembros del grupo familiar.
Derechos y equidad	
Familia y Educación Equidad de género Derechos de las niños, niñas y adolescentes Violencia intrafamiliar Niños y niñas en riesgo Diversidad Cultural Rehabilitación basada en la comunidad	Contribuir a generar una reflexión sobre la necesidad de relaciones equitativas entre hombres y mujeres, permitir el conocimiento de los derechos de mujeres, las niños, los niños y adolescentes, las formas de protegerlos, buscando desarrollar habilidades para la convivencia pacífica y el desarrollo de relaciones interpersonales basadas en la tolerancia y el respeto de las diferencias.

Fuente: Elaboración propia, en base a FISDL (2009).

Anexo n° 5: EJES Y COMPONENTES DE CSU.

Anexo 5: EJES Y COMPONENTES DE CSU.**Anexo 5.1: Capital Humano.**

1. Eje de Capital Humano.		
Componente	Contenido	Grupo meta
1. Bonos a la educación.	Medidas para incentivar la matrícula, la asistencia regular, la permanencia en el sistema educativo y la culminación de la educación media de niñas, niños y jóvenes con menores oportunidades que habitan en los asentamientos urbanos de mayor precariedad de los municipios seleccionados. Pretende además: a) promover la disminución de la deserción escolar en el tercer ciclo y el bachillerato, la disminución de las brechas de género existentes en la educación media y la reincorporación al sistema escolar de las madres adolescentes que abandonaron los estudios; b) fomentar la finalización del bachillerato y c) promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación de niñas, niños y jóvenes con discapacidad.	Incorporación de los 25 municipios definidos de forma progresiva Urbanas será progresiva.
2. Atención integral a la primera infancia.	Intervenciones dirigidas a fortalecer la oferta educativa pública, en particular a mejorar e incrementar la cobertura de educación inicial de 0 a 3 años de edad, y la cobertura y calidad de la educación parvularia desde los 4 hasta los 6 años.	Asentamientos de mayor precariedad ubicados en los municipios priorizados por el programa.
3. Programa <i>Nuestros mayores derechos</i> (ampliación de contenido en Anexo 3).	Entrega de la pensión básica no condicional de US\$50 mensuales, y de otras acciones a favor de las personas.	Población mayor de 60 años residente en alguno de los 412 asentamientos urbanos precarios clasificados en extrema y alta precariedad en los 25 municipios priorizados de CSU que se encuentren en situación de vulnerabilidad y exclusión social, y que no reciban otro tipo de pensión contributiva o asistencial en el país. En el caso de la pensión se otorga únicamente a la población mayor de 70

1. Eje de Capital Humano.		
Componente	Contenido	Grupo meta
		años.
4. Oferta de nutrición y salud.	Atención directa a las personas que habitan en los asentamientos urbanos precarios por medio de las Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud, que articulan los servicios del Ministerio de Salud en sus tres niveles de atención ¹⁹¹ El conjunto de prestaciones que proporcionan incorpora, entre otras: Estrategia de atención integral a las enfermedades prevalentes de la infancia, así como prevención y manejo oportuno de enfermedades prevalentes de la infancia; promoción intensiva de la lactancia materna exclusiva y la alimentación complementaria saludable; entrega de suplementación preventiva con micronutrientes a niños y niñas menores de 5 años, mujeres en edad fértil, embarazadas y mujeres en lactancia.	25 municipios de CSU.
5. Prevención social de la violencia.	Contiene acciones de prevención, incorporando el trabajo con la niñez y la adolescencia y actividades de atención a la violencia de género.	Niñas, niños y jóvenes entre 8 y 18 años para las escuelas de convivencia y mujeres de los 25 municipios focalizados por CSR.

Fuente: Gobierno de El Salvador (2012).

¹⁹¹ Los niveles de atención se administran por los equipos comunitarios de salud familiar y los equipos comunitarios de salud. El primero conformado por 3 profesionales de salud con especialidad en medicina, enfermería y auxiliar de enfermería; 6 personas promotoras de salud y 1 recurso polivalente; el segundo conformado por personal de diversas especialidades (1 pediatría, 1 ginecobstetricia, 1 medicina interna, 1 enfermería, 1 auxiliar de enfermería, 1 psicología, 1 fisioterapia, 2 laboratorio clínico, 1 auxiliar estadístico y 4 odontología).

Anexo 5.2: Servicios Básicos

2. Eje de Servicios Básicos		
Componente	Contenido	Grupo meta
1. Mejoramiento integral de los asentamientos urbanos precarios.	<p>Incluye, entre otras:</p> <p>La introducción de servicios de agua potable y alcantarillado.</p> <p>Disposición adecuada de aguas servidas.</p> <p>Drenaje pluvial.</p> <p>Mejora de condiciones sanitarias de las viviendas.</p> <p>Infraestructura vial.</p>	<p>Se seleccionan asentamientos urbanos precarios ubicados en los 25 municipios por medio de los siguientes pasos: se identifican para cada municipio los asentamientos urbanos en precariedad extrema y alta. Luego el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano realiza y emite un prediagnóstico de los asentamientos urbanos precarios elegibles para cada municipio con base en criterios sociales, legales, ambientales, dotación de infraestructura y de vulnerabilidades. El Instituto Libertad y Progreso verifica la legalidad de los inmuebles y de los lotes para cada familia. Finalmente la alcaldía elige el asentamiento urbano precario que será intervenido.</p>
2. Agua potable y saneamiento básico	Introducción de sistemas de agua potable y saneamiento.	Asentamientos urbanos precarios seleccionados.
3. Reducción de vulnerabilidad en asentamientos precarios urbanos.	<p>Reducción de la vulnerabilidad física de los asentamientos urbanos precarios. Se incluyen introducción de servicios de agua potable, alcantarillado, aguas lluvias, electrificación y recubrimiento de vías, además de equipamiento de servicios sociales, espacios públicos y obras de mitigación de riesgos.</p> <p>También se reasentarán aquellas familias cuyas viviendas se hallen en un estado de vulnerabilidad.</p>	Asentamientos urbanos en precariedad extrema y alta que se encuentren en condición de riesgo, sin embargo se podrán incluir los asentamientos urbanos en precariedad moderada o baja.

Fuente: Gobierno de El Salvador (2012).

5.3 Generación de Ingresos.

3. Eje de Generación de Ingresos		
Componente	Contenido	Grupo meta
1. Programa de ayuda temporal al ingreso (PATI).	<p>Financia la participación de las personas seleccionadas en la ejecución de proyectos comunitarios y de capacitación. Estas reciben una transferencia monetaria en concepto de apoyo económico individual de 100 dólares mensuales durante seis meses. Las personas que finaliza podrán ser incluidas en la red nacional de oportunidades de empleo del Ministerio de Trabajo.</p> <p>Fortalecimiento de la empleabilidad con la formación vocacional de cada participante, para lo que se destina una inversión promedio de 200 dólares en concepto de un curso de capacitación en oficios de aproximadamente 80 horas de duración.</p> <p>Incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación en proyectos comunitario. - Cursos de formación vocacional - Formación en áreas no tradicionalmente femeninas para generar cambios y modificar estereotipos. 	Asentamientos urbanos precarios de los 25 municipios de intervención. Prioritariamente a las mujeres y a la juventud, con el objetivo de disminuir las brechas de desigualdad de género y edad en relación con el acceso al ingreso y al trabajo remunerado.
2. Intermediación laboral.	Actividades de orientación para la búsqueda de empleo, la intermediación con los mercados laborales, el acercamiento de las personas que demandan empleo a la oferta de formación vocacional y el desarrollo de aptitudes y capacidades para incrementar la empleabilidad de las personas	Progresivamente todos los municipios beneficiarios de CSU
3. Emprendimiento.	Promoción de emprendimientos por medio del fortalecimiento de capacidades empresariales, la capacitación, la dotación de capital de trabajo como fondo semilla y la búsqueda de canales de comercialización para iniciativas que surjan dentro de los asentamientos urbanos precario	Progresivamente todos los municipios beneficiarios de CSU. Prioritariamente a las mujeres y a la juventud.
4. Promoción del empleo intensivo de la obra pública.	Desarrollo de mecanismos para que microempresas accedan a las licitaciones de las instituciones públicas	Progresivamente todos los municipios beneficiarios de CSU. Prioritariamente a las mujeres y a la juventud

Fuente: Gobierno de El Salvador (2012).

5.4 Gestión territorial.

4. Gestión Territorial		
Componente	Contenido	Grupo meta
1. Fortalecimiento institucional municipal.	Fortalecimiento de las capacidades y el rol de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo.	25 municipalidades beneficiarias de CSU.
2. Fomento de la participación ciudadana.	Fomento de la constitución de la “mesa local de CSU” integrada por mujeres y hombres de forma representativa de tal forma que participen en las asambleas comunitarias	25 municipalidades beneficiarias de CSU.
3. Gestión comunitaria de riesgos ambientales.	Fortalecimiento de las comunidades y sus municipalidades en la preparación, mitigación y respuesta a desastres	Se ejecuta en todos los municipios urbanos, pero con énfasis en los municipios beneficiados por CSU.

Fuente: Gobierno de El Salvador (2012).

Anexo nº 6: PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS CONTENIDOS EN EL SPSU

Anexo 6: PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS CONTENIDOS EN EL SPSU

Sistema no Contributivo	Programas	Contenido
SPSU	1. Programa CS	Ver Anexos 2-5.
	2. Programa dotación de uniformes.	Entrega a estudiantes del sistema público de 2 uniformes y dotación de útiles escolares.
	3. Programa salud y alimentación escolar	Entrega de raciones semanales a los estudiantes del sistema público
	4. Programa de apoyo temporal al ingreso (PATI)	Programa de promoción y formación de capital humano de la población adulta.
	5. Ciudad Mujer	Busca garantizar los derechos de las mujeres que se encuentran en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad a través de una oferta integral y articulada de servicios. Brinda además cuidado infantil para los hijos y las hijas de las usuarias mientras ellas de los diferentes servicios.
	6. Programa nuestros mayores derechos	Programa de promoción a la población mayor de 60 años y entrega de pensión no contributiva.
	7. Programa de agricultura familiar.	Asistencia técnica para mejorar la producción, apoyo en la instalación de huertos caseros y capacitaciones en seguridad alimentaria, nutrición y saneamiento básico.
	8. Reforma de salud.	Básicamente consistió en redefinir el modelo de salud, de tal forma de acercar la oferta a la demanda. Para ello se definieron servicios gratuitos de salud familiar y se conformaron los Equipos Comunitarios de Salud.
	9. Programas de acceso y mejoramiento de viviendas	Proyectos de construcción de vivienda nueva, así como el mejoramiento de viviendas existentes y asentamientos urbanos precarios. Además, contempla la regularización de lotes y la entrega de subsidios para vivienda social.

Sistema no Contributivo	Programas	Contenido
SPSU	10. Infraestructura social básica	Se implementa en los municipios de CS y busca reducir las brechas de acceso a servicios de agua potable, saneamiento básico y electricidad. Además, incluye acciones para mejorar la infraestructura de los centros escolares y establecimientos de salud.
	11. Subsidios al gas, transporte y energía.	Consiste en la entrega de subsidios en áreas estratégicas y fundamentales para los hogares.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rivera (2006) y Cuéllar, Calderón y Herrera (2014).

